

CATALOGADO

Distr.  
RESTRINGIDA

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

LC/MEX/R.419  
14 de julio de 1993

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**COORDINACION DE POLITICAS MACROECONOMICAS  
EN CENTROAMERICA**

## INDICE

	<u>Página</u>
PRESENTACION .....	1
1. Antecedentes .....	3
2. Algunos elementos conceptuales .....	5
3. La coordinación de políticas macroeconómicas: Ventajas, desventajas y obstáculos ..	13
4. Coordinación de políticas macroeconómicas en Centroamérica .....	15
a) Políticas susceptibles de ser coordinadas .....	17
b) Políticas monetarias .....	18
c) Políticas fiscales .....	24
d) Política comercial .....	31
e) Políticas para el desarrollo .....	35
5. Conclusiones y síntesis .....	40
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS .....	45

## **PRESENTACION**

Este documento es el resultado de un conjunto de reflexiones y trabajos técnicos que ha venido desarrollando la oficina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en México, con el soporte técnico de algunos planteos conceptuales elaborados en la Sede.

El informe se ha producido dentro del programa regular de trabajo de la Subsele y pretende proveer algunos elementos para la discusión sobre el tema en Centroamérica. Fundamentalmente, intenta identificar las políticas económicas susceptibles de concertar en los tres diferentes niveles: convergencia, armonización y coordinación, de acuerdo con el distinto grado de compromiso que estén dispuestas a asumir las autoridades nacionales de cada país centroamericano y de las características y naturaleza de las políticas financieras, comerciales, fiscales, sectoriales, etc.

Se espera que el trabajo resulte de utilidad, como referencia general, para las discusiones y negociaciones que los gabinetes económicos efectuarán próximamente con relación a aspectos específicos tratados en este estudio.

## 1. Antecedentes

Analizada en perspectiva, puede afirmarse que la primera experiencia de integración económica regional, lograda mediante la creación del Mercado Común Centroamericano (MCCA), fue positiva. En efecto, una vez establecidos el área de libre comercio y el arancel externo común, el naciente proceso de integración rápidamente generó importantes resultados, notorios sobre todo en cuanto al crecimiento sostenido del intercambio comercial, a la expansión del sector industrial y a una dinamización general de la actividad productiva. El proceso fue acompañado de la construcción de una red centroamericana de carreteras, del establecimiento de un parque de transporte pesado, un sistema centroamericano de telecomunicaciones, y una red de interconexión eléctrica. Asimismo, se movilizó apoyo financiero regional para importantes obras de infraestructura y para los principales sectores productivos.

De hecho, el período de auge del MCCA fue posible en gran parte debido a que en sus inicios existía una gran coincidencia entre los cinco países centroamericanos respecto de la interpretación del "modelo de desarrollo deseado", consistente en lo fundamental en un proceso de industrialización sobre la base de sustitución de importaciones y un papel activo por parte del Estado como agente promotor del desarrollo. Es más, podría sostenerse que este consenso mínimo fue una condición necesaria para impulsar el proceso de conformación del MCCA. Por otro lado, se registró una virtual coincidencia o una casi natural homogeneidad de las políticas macroeconómicas, principalmente en aquéllas vinculadas con el mantenimiento de una prolongada estabilidad cambiaria, presupuestos fiscales moderados y políticas monetarias austeras, todo lo cual propiciaba la ausencia de presiones inflacionarias persistentes o significativas.

Hacia mediados de los años setenta, la armonía tanto en el MCCA como en el interior de cada nación estaba muy erosionada. La integración comenzó a mostrar cierto debilitamiento debido a la concurrencia de varios factores, entre los que destacan: la concentración de los beneficios del intercambio, el agotamiento del mercado de las líneas o productos abordados en la primera etapa del proceso de sustitución de importaciones, la renuencia a aceptar fórmulas que racionalizarían el uso de recursos, sobre todo mediante auténticas "industrias de integración", y la ausencia de iniciativas para promover nuevas áreas de cooperación (Caballeros, 1992).

Simultáneamente, entre 1977 y 1978 principiaron a sentirse los síntomas de lo que a la postre sería la más prolongada y profunda crisis económica y política de la historia moderna de

Centroamérica, que trascendió los ámbitos nacionales y afectó severamente el intercambio regional, con lo que se amplificaron sus efectos a lo largo del decenio de los ochenta. <sup>1/</sup>

Ante las primeras manifestaciones de la crisis, en todos los países se desarrollaron algunas acciones correctivas seguidas de programas más o menos completos de estabilización. Posteriormente, los gobiernos se vieron obligados a tomar medidas severas para reducir los desajustes de la balanza de pagos y de las finanzas públicas, y restablecer la estabilidad de los precios internos y de las paridades cambiarias.

Durante esos años se agudizó también la crisis del proceso de integración, por la persistencia tanto de los factores que determinaban la caída del intercambio comercial, como de la indefinición política frente a la importancia y características deseables de los vínculos intrarregionales. Así, se adoptaron estrategias nacionales frente a la crisis en las que la integración no era un elemento a tomarse en cuenta. Incluso se visualizaron los mecanismos regionales como obstáculos para una apertura mayor frente a los mercados externos; eso ocurrió con el arancel regional, que después de una larga labor de diseño y negociaciones fue súbitamente suspendido.

Los fuertes **shocks** externos (e internos, de índole política) indujeron la generalización de procesos de ajuste y estabilización, con diferentes tiempos, profundidades y extensiones a nivel nacional. Ello condujo a una creciente heterogeneidad tanto de las políticas macroeconómicas más importantes, como de las estructuras organizativas e institucionales que relacionan a los agentes económicos.

El panorama actual es considerablemente más complicado: se aspira a una mayor integración que la lograda a través del MCCA, pero partiendo de situaciones nacionales mucho más heterogéneas que las existentes hace tres décadas, tanto en términos de estabilidad económica como de niveles absolutos de bienestar. Además, y a diferencia de los años sesenta y setenta, se intenta lograr dicha integración disminuyendo la protección hacia terceros países y alcanzando competitividad a nivel internacional. Estas ambiciosas metas han requerido poner sobre la mesa de discusión temas de negociación no abordados en la etapa del MCCA, como es la coordinación de políticas macroeconómicas.

Así, todos los gobiernos coinciden en cuanto a los elementos sobresalientes de lo que podría interpretarse como "el nuevo modelo de desarrollo", principalmente en lo que se refiere a procurar

---

<sup>1/</sup> Véase Caballeros (1993), CEPAL (1983), CEPAL (1988), Gorostiaga (1983) y Castillo (1982).

una mayor importancia de los mecanismos de mercado en la asignación de los recursos productivos mediante un proceso de liberalización, desregulación y privatización. No obstante, en los hechos, la divergencia en los instrumentos, las medidas y las formas con las que cada uno está buscando esos resultados es aún muy marcada.

Con todo, tras los profundos contrastes de los ochenta, ha habido, a principios de los noventa, cierta convergencia en indicadores como la inflación, la ponderación del déficit público con respecto al producto interno bruto (PIB) y las políticas monetarias más austeras. (Véase el cuadro 1.) Ello no sólo debe adjudicarse a la adopción de un modelo económico común, sino también a que los países establecieran convenios con organismos internacionales que requirieron reformas económicas muy similares en cada uno de ellos, justamente en la dirección señalada. Estas condiciones, además de los acuerdos regionales explícitos en política comercial (particularmente en lo concerniente a reducción de aranceles y eliminación de permisos previos de importación), allanan el terreno para intentar la cooperación económica amplia que el nuevo proceso de integración exige.

Ante la constatación de los efectos beneficiosos de intensificar la cooperación económica entre los países del Istmo Centroamericano, las autoridades nacionales, al más alto nivel, han decidido retomar el proceso de integración de acuerdo con las nuevas realidades nacionales, regionales e internacionales.

## **2. Algunos elementos conceptuales**

El creciente intercambio de bienes y servicios y el cada vez más nutrido flujo de capitales a nivel mundial han magnificado el efecto que los cambios de precios, expectativas y políticas económicas nacionales ejercen sobre los demás países, generando una mayor interdependencia que condiciona la localización de las inversiones y los saldos de las cuentas externas.

De ahí que cada vez con mayor frecuencia se concerten esfuerzos entre grupos de países para limitar las "externalidades" de las políticas económicas, aunque ello no revele un propósito de integración. En ese sentido, los intentos de cooperación en la materia se han verificado sobre todo en los países desarrollados, que normalmente tienen una creciente homogeneidad y sus relaciones son simétricas.

Por otra parte, grupos de países en desarrollo, comprometidos con un proceso de integración, han intentado buscar un acercamiento de las políticas macroeconómicas nacionales a un área común,

Cuadro 1

## CENTROAMERICA: EVOLUCION DE ALGUNAS VARIABLES MACROECONOMICAS SELECCIONADAS

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992 a/
Tasas de crecimiento												
Variación real del PIB												
Centroamérica	-0.8	-4.0	-0.1	2.3	0.1	1.4	3.4	1.8	3.4	2.4	2.6	4.8
Costa Rica	-2.4	-7.3	2.7	8.0	0.7	5.3	4.8	3.4	5.7	3.6	2.3	7.3
El Salvador	-8.4	-5.7	0.6	2.3	1.7	0.6	2.7	1.5	1.1	3.4	3.3	4.5
Guatemala	0.7	-3.5	-2.6	0.5	-0.6	0.1	3.5	3.9	3.9	3.1	3.2	4.8
Honduras	2.6	-1.3	-0.8	3.6	2.8	2.3	4.9	4.9	4.7	-0.4	2.2	3.8
Nicaragua	5.4	-0.8	4.6	-1.6	-4.1	-1.0	-0.7	-12.1	-2.1	-0.6	-0.4	0.8
Inflación (Diciembre-diciembre)												
Costa Rica	65.1	81.7	10.7	17.3	11.1	15.4	16.4	25.3	10.0	27.3	25.3	17.0
El Salvador	11.6	13.4	14.8	9.8	31.9	30.2	19.6	18.2	23.5	19.3	9.8	20.0
Guatemala	8.7	-2.0	8.5	5.2	31.4	25.7	10.1	11.0	17.9	60.6	9.2	13.7
Honduras	9.2	8.8	7.8	3.7	4.2	3.2	2.9	6.7	11.4	36.4	21.4	6.5
Nicaragua	23.2	22.2	32.9	50.2	334.3	747.4	1,347.2	33,657.3	1,689.1	13,490.1	775.4	3.9
Coeficientes												
Déficit en cuenta corriente/PIB												
Centroamérica	11.5	8.8	7.9	9.1	9.7	6.6	9.7	9.2	8.6	8.5	7.8	11.6
Costa Rica	15.1	11.0	10.4	7.0	7.7	4.4	9.7	8.5	10.8	9.8	2.9	7.0
El Salvador	7.9	6.6	5.5	5.8	5.9	2.9	4.7	5.0	8.7	7.1	5.1	6.4
Guatemala	7.3	5.3	2.9	5.0	3.9	0.6	7.5	6.3	5.2	3.9	3.6	8.7
Honduras	11.3	8.4	8.0	11.5	9.1	7.6	6.3	6.3	4.9	10.4	13.0	14.4
Nicaragua	26.2	19.9	24.0	26.1	35.3	34.9	29.2	35.4	26.5	21.3	38.0	49.0
Déficit fiscal/PIB												
Costa Rica	3.6	2.6	4.2	3.0	2.0	3.3	2.0	2.5	4.1	4.4	3.1	1.9
El Salvador	6.6	7.0	8.8	7.8	3.8	2.8	3.8	3.2	4.9	3.2	4.7	4.4
Guatemala	7.4	4.7	1.7	3.4	1.8	1.3	2.4	2.4	3.8	2.3	0.1	0.5
Honduras	6.7	7.1	9.8	10.2	8.7	6.9	6.7	6.9	7.4	6.4	4.8	5.1
Nicaragua	11.3	11.5	28.8	24.8	23.3	17.6	16.8	26.5	6.7	17.2	8.0	7.9
Crédito al sector público/PIB												
Costa Rica	18.8	14.4	22.9	21.1	17.4	18.5	17.9	17.1	13.7	14.6	11.6	8.9
El Salvador	25.4	28.3	21.7	21.7	19.8	13.6	12.6	11.1	16.2	14.8	14.9	13.7
Guatemala b/	9.3	12.6	13.9	16.6	15.5	8.1	7.0	5.4	5.7	4.1	4.6	3.1
Honduras	9.3	12.4	16.5	17.4	16.0	16.3	19.2	19.8	21.2	18.9	12.8	4.4
Nicaragua	40.2	51.8	72.3	82.4	69.2	43.9	40.7	64.4	59.0	...	...	...
Dinero (M1)/PIB												
Costa Rica	18.9	18.6	19.0	17.4	16.2	17.0	15.4	15.2	14.8	13.0	12.7	13.5
El Salvador	16.2	16.4	14.3	14.6	15.0	13.2	11.2	10.2	10.5	10.2	9.4	10.3
Guatemala	8.6	8.6	8.7	8.9	11.8	9.9	9.9	9.7	10.2	9.4	8.1	7.6
Honduras	11.2	12.0	13.0	12.5	11.6	12.0	13.0	13.1	14.1	14.6	13.3	13.4
Nicaragua	23.2	24.4	35.0	46.4	...	...	...	...	...	...	...	...

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares.

b/ Excluye a los gobiernos locales, a las empresas públicas y a las instituciones financieras no monetarias.

con la intención tanto de neutralizar aquellas "externalidades" como de lograr cierta uniformidad de objetivos y efectos en materia sectorial y global.

De lo anterior puede deducirse que, en términos generales, los objetivos de cooperación o colaboración en materia de orientación de políticas económicas podrían designarse genéricamente como "concertación", concepto en el cual se incluirían las distintas formas según profundidad, grado de compromiso y objetivos finales de ese proceso. Dentro de este contexto, cuando actualmente se hace referencia a la coordinación de políticas macroeconómicas, con frecuencia se utilizan implícitamente diferentes términos, según se trate de un mayor o menor compromiso de integración o de las diferentes áreas de políticas económicas involucradas.

No han faltado los intentos por limitar las "externalidades" de las políticas económicas mediante la mayor autonomía en las decisiones de política, aunque sin mayor éxito. Así, por ejemplo, el sistema de tipos de cambio flotantes adoptado en la era post-Bretton Woods, que supuestamente acrecentaría la independencia de los países, ha provocado una excesiva volatilidad en los tipos de cambio, mientras que simultáneamente persisten desequilibrios en las balanzas de pagos (Horne y Masson, 1988).

Cuando se puso fin al acuerdo de Bretton Woods se esperaba que el nuevo sistema de tipos de cambio flotantes permitiría a cada país elegir su oferta monetaria y la inflación deseada. El tipo de cambio flexible anularía el derrame de un país a otro causado por medidas contraccionistas o expansionistas, mediante un ajuste cambiario (así, la expansión monetaria y la inflación en un país no serían transmitidas a los demás). Adicionalmente, el tipo de cambio sería un instrumento de estabilización económica, ya que ante una caída en las exportaciones, se recurriría a una devaluación real de la moneda, restableciendo el equilibrio de las cuentas externas.

Sin embargo, la autonomía de la política monetaria con un sistema de tipo de cambio flexible ha encontrado serias limitaciones, particularmente a raíz de la creciente movilidad del capital a nivel internacional. Así, en lugar de eliminarse los canales de propagación de los acontecimientos económicos de un país a otro, éstos se han reforzado. Una política monetaria austera, con una consiguiente elevación de las tasas de interés, atrae capitales externos, mientras que una política monetaria opuesta propicia fuga de capitales. La inestabilidad cambiaria en sí puede generar movimientos de capitales por la incertidumbre que ello ocasiona a los importadores, exportadores e inversionistas. De ahí que, a pesar de la mayor libertad para fijar sus tipos de cambio, los países



desarrollados hayan aspirado de todas formas a tener tipos de cambio relativamente estables y haya surgido un interés especial en la coordinación de políticas macroeconómicas.

La preocupación internacional por coordinar políticas macroeconómicas en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), no es nueva, si bien ha adoptado distintos matices en las últimas dos décadas. Tras los intentos de crecimiento económico de los países industrializados en los años setenta mediante políticas expansionistas (Cumbre de Bonn, 1978), hubo un giro en los ochenta para combatir la excesiva inflación a nivel mundial, mediante un compromiso de mantener un aumento de M1 muy limitado. Ello, no obstante, dio lugar a un alza de la tasa de interés que, a pesar de un cambio en la política monetaria, se mantuvo a causa de los fuertes déficit fiscales, especialmente de los Estados Unidos (Tanzi, 1988; Frankel, 1992). La reunión de los ministros de finanzas del Grupo de los Cinco en 1985 (desde 1986 el grupo se amplió a siete) fue una señal del nuevo enfoque más pragmático de cooperación económica entre los países de mayor peso en la economía mundial. Sin embargo, no ha habido un esfuerzo real de alterar sus políticas fiscales y monetarias para lograr un equilibrio óptimo mediante la coordinación (en contraste con un equilibrio no cooperativo que resulta de la interacción espontánea de los países), y la desalineación de políticas fue particularmente aguda durante los ochenta. Una coordinación más estrecha y permanente se ha dado en áreas geográficas limitadas. Las naciones europeas occidentales han afianzado su proceso de integración económica y están en proceso de formación del mercado único que incluye una unión monetaria con una moneda común (el ecu).

Podría esperarse que los mayores incentivos para buscar una coordinación existieran entre las economías pequeñas y abiertas porque usualmente son más vulnerables a choques y acontecimientos externos que las grandes, en general más cerradas. En cuanto a los efectos mutuos de las políticas nacionales (o el "derrame" de una economía a otra), si bien éstos son más limitados que en países grandes por tener muy poca influencia sobre los precios internacionales y el valor de otras monedas, una política cambiaria competitiva puede poner en serios apuros a países con un perfil exportador parecido, que es el caso de Centroamérica. Algo similar puede ocurrir con otros instrumentos de política, como la tasa de interés y la atracción que ésta ejerce sobre el capital extranjero.

A pesar de ello, países como los centroamericanos han tenido una limitada coordinación de políticas macroeconómicas, excepto en el ámbito del comercio regional. 2/ Si bien se han entablado procesos de integración en áreas geográficas específicas, con objeto de fortalecer su inserción en el mercado internacional, no se ha avanzado tan firmemente en la coordinación de políticas económicas nacionales como resultado de un acuerdo explícito, aunque ha habido avances en otras áreas de cooperación económica.

Para fines de este documento se diferencian los siguientes conceptos: convergencia, armonización y coordinación, sobre la base de los desarrollos teóricos de Alfred Steinherr (1984), analizados ampliamente en el documento CEPAL, Ensayos sobre coordinación de políticas macroeconómicas, 1992e, tercera parte:

a) La convergencia —el más vago de los tres conceptos— se entiende como un intento de reducir las divergencias entre los objetivos nacionales en materias como la inflación, el empleo y otras metas. En este primer nivel, los esfuerzos se concentran en el intercambio de la información sobre diferentes tópicos y la búsqueda de una ruta para el acercamiento de las variables.

b) La armonización se refiere al conjunto de reglas que tienen como propósito disminuir el margen de decisiones discrecionales y lograr una mayor uniformidad en la estructura económica, en especial en las áreas institucionales y del marco económico de largo plazo, luego de haberse establecido algunas pautas o reglas, y

c) El concepto de coordinación se refiere a la elección de metas u objetivos consistentes entre sí, así como la selección, magnitud y secuencia de los instrumentos de política económica, especialmente en cuanto a las políticas discrecionales relacionadas con la demanda y la oferta agregadas. Los esfuerzos de coordinación tienen repercusiones no sólo en el largo plazo, sino también en la coyuntura de corto plazo, por lo que es el nivel de concertación que exige los mayores esfuerzos en términos de acciones de cooperación continua.

Dentro del marco institucional en el que actualmente se orienta el proceso de integración centroamericana, en este documento se realiza un intento por analizar el conjunto de políticas

---

2/ En América Latina existen diversas asociaciones entre países con el fin de expandir el comercio regional, mediante la creación de mercados comunes. Entre ellos se encuentran la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el Grupo Andino, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA). Véase CEPAL 1991a y 1991b sobre procesos de integración y coordinación de políticas macroeconómicas en América Latina.

macroeconómicas y sectoriales que pudieran ser concertadas según los tres niveles (convergencia, armonización y coordinación), de acuerdo con las características de las propias políticas y de la realidad centroamericana.

Aunque ha habido cierta convergencia de políticas macroeconómicas en los últimos años, así como un proceso de armonización en algunos instrumentos de política, como leyes tributarias y aranceles, entre otros, el énfasis del presente documento se concentrará en la coordinación de algunas políticas, sin la cual difícilmente puedan crearse las condiciones para que la integración permita superar las posibilidades nacionales de expansión comercial y productiva. Considerando las diferencias regionales y la inestabilidad económica en algunos de los países, es indispensable advertir que la coordinación sólo puede ser parcial en un comienzo y que las perspectivas de unión monetaria y de unión económica deben plantearse en el largo plazo.

El grado de coordinación al que se aspire y la rapidez con que se alcance, depende del tipo de integración que se pretende lograr. Así, en el marco de un área de libre comercio o una unión aduanera, adquiere importancia la estabilidad de precios y cambiaria, aunque no es tan indispensable la uniformidad de tasas de interés y de normas fiscales. Si el fin es crear un mercado común (con movilidad de factores) o si se aspira a una unión económica completa, una coordinación de políticas macroeconómicas más amplia se torna imperativa para eliminar los desvíos de los factores productivos de su potencial localización y actividad más productivas.

Para el caso centroamericano, aunque se ha planteado la meta de lograr una unión económica (especialmente por parte del Grupo de los 4, 3/), ésta debe considerarse una meta de largo plazo, mientras que en el mediano plazo, el esquema más factible sería el de una zona de libre comercio, con cierta integración de los mercados financieros y un acuerdo entre los países en materia fiscal y monetaria para impedir fuertes desigualdades en la posición competitiva de cada socio. Por esas razones, el documento se centrará en las posibilidades de coordinación de corto y mediano plazo, en tanto que el largo plazo y las correspondientes metas de completa movilidad laboral, tipo de cambio totalmente fijo, moneda única y uniformidad de la política fiscal, no serán centrales en el análisis. 4/ 5/

---

3/ El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

4/ Para una propuesta detallada de las distintas etapas de transición hacia una unión monetaria, véase Löwenthal, 1993.

5/ Ello no significa que las experiencias de una integración más completa, como la del Mercado Único Europeo no sean de suma utilidad. De hecho, se harán repetidas alusiones a ese caso.

Las ventajas de una coordinación de políticas macroeconómicas en Centroamérica podrían ser múltiples: a) La más obvia de ellas es la posibilidad de acordar conjuntamente una política monetaria que garantice cierta estabilidad de precios y tipos de cambio en la zona —condiciones esenciales, además de una política arancelaria adecuada— para facilitar un activo comercio en el área; b) evitar que las distintas economías entren en competencia espuria —impulsada mediante devaluaciones, por ejemplo— y abre camino a la complementariedad, al aprovechamiento de economías de escala así como a una mayor y más competitiva inserción internacional; c) permitir enfrentar choques externos que a todos afectan, apoyándose mutuamente en tales circunstancias y sin defenderse unos a costa de otros maniobrando en forma independiente sus políticas económicas, y d) el Istmo Centroamericano ha sido identificado cada vez más como una región susceptible de integrarse por parte de terceros países. Un marco macroeconómico común mejoraría mucho la posición negociadora conjunta en convenios internacionales (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), Tratados de Libre Comercio, tratos comerciales preferenciales por parte de países desarrollados a la región, entre otros).

Los costos de la coordinación de políticas macroeconómicas son más difíciles de identificar. Si bien es cierto que se pierde autonomía y soberanía en el diseño de la política económica nacional, particularmente en política monetaria, tal sacrificio está en función del grado de integración que se pretenda lograr. Mientras no se llegue a una integración completa, los países podrán tener ciertos márgenes de flexibilidad para manejar sus instrumentos monetarios. 6/ La política fiscal, salvo en una unión económica total, posibilitará mayor grado de divergencia que la política monetaria. Los resultados de una coordinación pueden ser inferiores a los de la no coordinación, en caso de que algunos países no respetaran acuerdos logrados conjuntamente o si los acuerdos estuvieran en función de un modelo de la economía internacional equivocado (véase la sección 3). También pueden profundizarse los desequilibrios regionales si la coordinación se efectúa entre países de distintos tamaños y pesos económicos, en cuyo caso el liderazgo es ejercido por los más grandes y se carece de mecanismos de compensación para los más pequeños.

---

6/ López (1993) sintetiza en tres pérdidas los costos de una Unión Monetaria: de "señoraje"; de autonomía de creación monetaria y depreciación monetaria, y de autonomía presupuestaria.

En la práctica, entre las políticas macroeconómicas más frecuentemente acordadas en convenios internacionales figura la de tipo de cambio. Ya sea acuerdos de fijación absoluta de tipos de cambio o márgenes preestablecidos para su variación, han dado las pautas para las políticas monetarias y fiscales en los países involucrados, además de influir sobre las expectativas del sector privado. Así la existencia del Sistema Monetario Europeo (SME) y la convergencia de los ritmos inflacionarios de las naciones europeas es atribuida a la presencia de variaciones cambiarias controladas. Ello impidió durante largo tiempo ataques especulativos contra las monedas locales, de forma que esa región sobrevivió hasta 1992 (cuando se devaluaron más allá de los límites previstos, la lira, la libra y la peseta), los más recios vaivenes del dólar estadounidense sin mayores descalabros (Giavazzi, 1989). <sup>7/</sup>

Aunque sigue debatiéndose acerca de la superioridad de un tipo de cambio fijo o de un tipo de cambio flexible, existe una solución intermedia de "zonas-metas" que establece una banda dentro de la cual puede fluctuar el tipo de cambio de cada país y que, para lograr este objetivo, requiere un determinado manejo de la política monetaria y fiscal. No obstante, el desarrollo independiente de estas políticas también puede ocasionar conflictos entre gobiernos, de forma que agudizarían la necesidad de coordinación más amplia de políticas (Kenen, 1987).

Los acuerdos que directamente condicionan otros aspectos de la política monetaria han sido menos frecuentes que aquellos vinculados al tipo de cambio, en tanto que los acuerdos sobre políticas fiscales conjuntas prácticamente no han existido o han tenido nula aplicación (excepto en lo referente a aranceles). Sin embargo, estas dos variables han sido colocadas sobre la mesa de discusiones con mayor frecuencia a partir de la liberalización de los tipos de cambio entre las potencias económicas desde principios de los setenta. Ciertamente, han sido relevantes en diversas negociaciones, desde el Grupo de los Siete hasta el MERCOSUR, incluyendo Centroamérica, aunque el cambio en las normas fiscales con el fin de homologación regional ha sido limitado.

Las intenciones de ampliar el ámbito de la coordinación de políticas por parte de los gobiernos de Centroamérica se han hecho cada vez más explícitas y las reuniones regulares que están teniendo los directores de bancos centrales y los propios ministros y viceministros de economía de estos países son una muestra de ello.

---

<sup>7/</sup> Esta armonía, sin embargo, se rompió al salir la libra y la lira del SME (17 de septiembre de 1992), justamente por ataques especulativos.

### **3. La coordinación de políticas macroeconómicas: Ventajas, desventajas y obstáculos**

La falta de coordinación puede producir un equilibrio subóptimo de la economía internacional. Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando en una situación de relativa recesión internacional, ninguno de los gobiernos se atreve a adoptar medidas expansionistas por temor a incurrir en déficit externo en su balanza comercial. Si todos los países adoptaran esta postura, la economía mundial crecería a una menor tasa que la potencial. Una situación subóptima también prevalecería si, con el fin de mejorar su balanza en cuenta corriente, distintos países recurrieran a la devaluación de su moneda para ganar mercados a expensas de otros. Hamada (1976) plantea una situación inflacionaria internacional (mayor que la deseada por los países en conjunto) cuando las metas de aumento de las reservas internacionales son más elevadas que el promedio del aumento ponderado de las reservas. Una situación no deseable también surgiría cuando los países, con el fin de combatir sus inflaciones internas o de contrarrestar un choque inflacionario externo, deciden revaluar simultáneamente sus monedas, contrayendo con exceso su oferta monetaria, a la vez que ocasionan expansiones fiscales.

Si bien la coordinación de políticas macroeconómicas puede mejorar las condiciones subóptimas mencionadas, establecer mecanismos de coordinación efectivos es una tarea difícil. Puede plantearse una situación en la que las economías acordaran una política antiinflacionaria conjunta. La tentación de violar los acuerdos con los demás países podría ser grande. El solo conocimiento público de este acuerdo puede bajar las expectativas inflacionarias a tal punto que, una vez que llega el momento de adoptar las medidas contraccionistas (después de haber fijado la tasa nominal de salarios), el gobierno las considerara innecesarias, retractándose en la práctica del compromiso adquirido. El sector privado, en tanto, sería cada vez más escéptico frente a los anuncios de políticas antiinflacionarias, de forma que al final éstos no modificarían sus expectativas inflacionarias (Rogoff, 1985). Un argumento adicional de Rogoff es que los bancos centrales, en ausencia de coordinación, tienden automáticamente a limitar la expansión monetaria, pues ésta genera la necesidad de una devaluación. Pero, cuando existe un acuerdo entre los distintos países, puede haber una expansión conjunta, que evita la devaluación y que exacerba la inflación internacional. De esta manera, un esfuerzo de coordinación puede redundar en un nivel de bienestar inferior al logrado por los países en forma independiente. La resistencia a respetar los acuerdos también puede provenir de la situación opuesta, en la que ante un compromiso de reactivar conjuntamente sus economías, algunos países prefirieran dejar el "peso de la expansión" a otros, decidiendo

unilateralmente no cumplir con su compromiso (Frankel, 1992). Ahora bien, por un motivo de "reputación" los gobiernos pueden no inclinarse muy frecuentemente por estas estrategias, aunque el peligro de que lo hagan existe (Horne y Masson, 1988). Con todo, la coordinación requiere de un buen sistema de control y seguimiento de las políticas nacionales, que es difícil de aplicar, particularmente cuando las metas acordadas son secretas (como en el caso de algunos acuerdos alcanzados por el G-7, véase Frankel, 1992).

La posibilidad de que una coordinación internacional de políticas macroeconómicas conduzca a un nivel de bienestar incluso inferior al alcanzado en un equilibrio espontáneo, es planteada también por Frankel y Rockwett (1988). Señalan que la falta de acuerdo acerca del verdadero modelo económico que explica la realidad internacional, frecuentemente ocasionará una reducción del bienestar al aplicar el conjunto de políticas coordinadas con modelos erróneos. <sup>8/</sup> Como acota Frankel (1992), esta divergencia en la percepción del funcionamiento de la economía internacional conduce a que aunque *ex ante* todos los países estén convencidos de que las políticas a implementarse mejorarán su nivel de bienestar, *ex post*, la situación puede incluso empeorar. Este autor propone que la meta a la cual se comprometan las distintas partes sea el PIB nominal, más que el tipo de cambio o la oferta monetaria. Esta meta otorga a los países una cierta independencia mutua y garantiza una mayor estabilidad en el nivel de actividad económica y en los precios. Las demás variables, potencialmente sujetas a coordinación, están demasiado alejadas del control de las autoridades. Así, la inflación escapa a los controles oficiales, mientras que la oferta monetaria no necesariamente permitirá controlar los precios, y, finalmente, el tipo de cambio no responde siempre a la voluntad del gobierno y no garantiza el logro de objetivos de la política nacional.

Para Centroamérica, la incertidumbre acerca del "verdadero modelo" pone de relieve la importancia de que los países cuenten con la cooperación de los socios para obtener información económica fidedigna y completa, a fin de que todos posean una visión realista del conjunto. De esta manera, el intercambio de información sobre indicadores económicos de cada país no sólo es un prerrequisito para una coordinación exitosa sino también para una convergencia entre las economías. Asimismo, el disponer de información sobre la economía mundial y, en particular, sobre los

---

<sup>8/</sup> "Lo que gana un país al unilateralmente descubrir el verdadero modelo y ajustar su política en consecuencia, es usualmente mucho más que lo que potencialmente se gana a través de la coordinación" (Frankel y Rockwett, 1988, pág. 319).

principales socios comerciales e inversionistas, contribuye a que los convenios sean coherentes con el contexto internacional. Adicionalmente, un mecanismo conjunto que permita vigilar la aplicación de acuerdos regionales es importante, pero lo es aún más el consenso sobre objetivos económicos que garantice la compatibilidad de políticas acordadas con metas nacionales.

#### 4. Coordinación de políticas macroeconómicas en Centroamérica

Al igual que en otras regiones en vías de integración, la coordinación de políticas macroeconómicas en Centroamérica significaría cierta pérdida de autonomía en las decisiones nacionales; pese a ello estas economías potencialmente constituyen un área muy propicia para tal coordinación: son pequeñas y abiertas, han estado interconectadas por un intenso comercio regional, que crecientemente se extiende también al ámbito de la producción. 9/ Hasta fines de los setenta, se presentaba en el Istmo una tradición moderada en la aplicación de políticas fiscales y monetarias, a la vez que una gran estabilidad cambiaria y de precios internos.

Sin embargo, la elevación del precio del petróleo en los setenta, el excesivo endeudamiento y las elevadas tasas de interés internacionales a principios de los ochenta, así como los conflictos políticos y bélicos en la región en esa década pusieron término a la estabilidad interna de cada nación y a la convergencia espontánea de las políticas económicas entre los países.

A medida que los distintos gobiernos se veían forzados a devaluar sus monedas —rompiendo así las equivalencias cambiarias vigentes durante mucho tiempo— y que el Sistema de Pagos Centroamericano se volvía inoperante por las deudas acumuladas entre los socios de la región, la relación comercial entre ellos se debilitaba, y el MCCA entraba en crisis.

El restablecimiento de la compatibilidad de políticas y su convergencia, reviste suma importancia no sólo para la recuperación del comercio intrarregional, que puede constituir una fuente importante de estímulo a las abatidas economías del área, sino que también es una forma de integrarse al mercado internacional como una región cohesionada, con reglas uniformes y competitivas (*vis à vis* sus potenciales competidores). Esas normas tienden a incluir una creciente apertura, condiciones similares de tratamiento a la inversión extranjera, un traspaso de actividades

---

9/ Ello contrasta, por ejemplo, con las características de los países que integran el MERCOSUR que, con la excepción de Uruguay y Paraguay, son economías grandes, cerradas y con poco comercio entre sí (véase CEPAL, 1991c).



productivas a manos del sector privado, entre otras. La atracción que puedan ejercer sobre los agentes productivos depende en gran medida de la capacidad de estos países para brindar un marco macroeconómico estable que restaure la confianza de los inversionistas nacionales y extranjeros acerca de una intención antiinflacionaria, de estabilidad cambiaria y de control del déficit público de la política económica. Un incentivo adicional para la coordinación está dado por el perfil similar de las economías centroamericanas, particularmente en el campo de las exportaciones. 10/

Los países centroamericanos, sin embargo, tienen también significativas diferencias entre sí, de forma que cualquier acuerdo de coordinación debe considerarlas. Así, la aplicación uniforme de ciertas políticas (por ejemplo, una total eliminación de subsidios) puede profundizar las desigualdades existentes y dejar a los más atrasados en condiciones muy desventajosas para la integración. Por otra parte, si bien ciertos choques externos pueden afectar en forma simétrica a las distintas economías (la elevación de las tasas de interés internacionales, si los diversos países tienen un endeudamiento externo similar como proporción del PIB), otros afectarán más a unos que a otros (por ejemplo, la caída del precio de exportación de algún producto que sólo algunos países venden), profundizando las desigualdades regionales (Escaith, 1992). Para enfrentar esta última situación, debería haber mecanismos de compensación dentro de la región, 11/ o bien, habría que permitir determinadas modificaciones en el manejo de las políticas económicas por parte de los países más afectados.

Finalmente, vale destacar que el esfuerzo de coordinación entre los países centroamericanos sólo tiene sentido si la interacción y los lineamientos conjuntos de política ayudan a alcanzar las metas que se plantean individualmente (como crecimiento del PIB, empleo, fortalecimiento del sector industrial o el agrícola, por ejemplo). El objetivo central de la integración, es decir, el desarrollo de la región y la reducción de las desigualdades, también debería ser el propósito más importante de la coordinación de políticas.

---

10/ Un análisis del grado de convergencia alcanzado por los países centroamericanos en sus políticas macroeconómicas se encuentra en SIECA, 1992a.

11/ Un Fondo Centroamericano (FOCEN) podría justamente ayudar a compensar las desigualdades entre los países de la región, ofreciendo financiamiento a algunos países que atraviesan por circunstancias adversas muy específicas. Así, se crearía un mecanismo complementario al de los organismos financieros internacionales ya establecidos.

**a) Políticas susceptibles de ser coordinadas**

Un prerequisite lógico para la coordinación de políticas macroeconómicas es lograr cierta estabilidad de las variables económicas en cada uno de los países (ello evitaría algunos de los problemas planteados en la sección 3). En caso contrario, es difícil que los gobiernos se comprometan a cumplir algunas metas (CEPAL, 1991c). Sin embargo, tras la consolidación parcial de los programas de estabilización, un levantamiento coordinado de las "anclas nominales", por ejemplo, o el diseño conjunto de políticas que permitan una mayor integración económica regional puede eliminar incertidumbres de los actores económicos con respecto al comportamiento de las economías y ayudar a lograr conjuntamente la estabilidad (en lugar de ser éste un prerequisite para la coordinación) (Escaith, 1992).

Un segundo prerequisite para lograr la coordinación, ya mencionado, es el acordar los principales objetivos de la política económica. Si algunos de los países integrantes intentan reactivar sus economías, mientras otros ajustan las propias, el resultado será la discordancia.

Aún resta por dilucidar qué políticas fiscales y monetarias son particularmente importantes de coordinar entre los países centroamericanos. A este respecto puede ser útil considerar que el flujo de bienes, servicios y capitales es muy relevante dentro de Centroamérica, y entre esa región y el resto del mundo (como porcentaje del PIB centroamericano). Ambos flujos, además, han sido parte de la fuente de estímulo más importante a la actividad productiva de la región. De ahí que las variables que conviene abordar con mayor énfasis en un esfuerzo de coordinación sean precisamente aquellas que intervienen en forma más directa en el comercio internacional y en el movimiento de capitales. Entre éstas pueden mencionarse la homologación de instrumentos fiscales para hacer fluido el comercio exterior, una banda que establezca los límites de las variaciones de los tipos de cambio y una política de tasas de interés común para no sesgar los mercados financieros de la zona. No hay que descuidar, sin embargo, aquellas políticas que son instrumentales para el logro de ciertos objetivos nacionales, que todos los países comparten, y que requerirían una orquestación adecuada para evitar grandes asimetrías en la región. Este es el caso, por ejemplo, de políticas de aumento de ahorro interno con el fin de generar mayores recursos nacionales de inversión.

Los intentos de estimular la economía mediante políticas monetarias o fiscales expansionistas por parte de cualquier país del Istmo también requiere coordinación, ya que la divergencia en este terreno puede alterar la estabilidad cambiaria que la región necesita para operar como área integrada.

## b) Políticas monetarias

En el período reciente ha habido, sin duda, cierta convergencia de políticas monetarias en Centroamérica. Puede mencionarse, entre otras medidas: la liberalización del sistema financiero y del tipo de cambio en la mayor parte de los países; la progresiva autonomía de los bancos centrales (y las restricciones que ello impone al financiamiento del déficit del sector público); la liberalización de las tasas de interés y la reducción o desaparición de tasas de interés subsidiadas. Con todo, subsisten profundas diferencias entre los sistemas bancarios y financieros. Así, por ejemplo, aunque tiende a usarse menos la tasa de encaje y más las operaciones de mercado abierto como instrumento de control de la liquidez, el peso relativo de los dos instrumentos varía enormemente de país a país. En términos institucionales las diferencias son aún mayores y puede mencionarse, al respecto, el muy diferente peso de la banca nacional y la privada así como de las contrastantes características de los entes supervisores de la banca (Camacho, 1993).

La estabilidad cambiaria generalizada en la región es uno de los aspectos más importantes en lo que a coordinación de políticas monetarias se refiere. Este es un requisito indispensable para lograr una integración comercial y para brindar la suficiente estabilidad a los importadores y exportadores así como a los inversionistas. En contraste, la competencia por parte de los países de la región, vía devaluaciones, podría redundar en ampliaciones de mercados externos de unos a costa de otros, lo que no favorecería en absoluto a la región en términos de constituir un solo mercado y de lograr complementación. Adicionalmente, el limitar los ajustes externos que puede realizar cada país, induce ajustes e innovaciones internas que pueden mejorar la eficiencia y competitividad genuina, a la vez que eleva los niveles de vida y, a diferencia del sistema de tipo de cambio flexible, defiende los términos de intercambio (Löwenthal, 1993). Finalmente, la coordinación en materia cambiaria adquiere también gran importancia frente a choques externos que afecten a la región en forma relativamente uniforme; en este caso, un ajuste cambiario regional concertado sería lo más apropiado para mantener las paridades internas sin variaciones alarmantes.

Los mayores obstáculos para mantener tipos de cambio estables en los últimos años han sido el fenómeno inflacionario <sup>12/</sup> y los agudos déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos que abatieron, con mayor o menor fuerza, a todos los países del área en los años ochenta. (Véase

---

<sup>12/</sup> Hay también, no obstante, una retroalimentación entre la devaluación y la inflación, por la cual esta última se acelera (Schatan, 1991).

de nuevo el cuadro 1 y el 2.) Estos problemas no han sido superados totalmente, por lo que las autoridades monetarias deberán seguir combatiéndolos en el futuro.

Quizás la fórmula más apropiada para lograr cierta estabilidad cambiaria en una zona donde hay países que aún tienen significativo desequilibrio económico, es la adopción de "bandas de flotación" para cada moneda (preferiblemente en relación al dólar para las monedas centroamericanas). Estas podrían tener márgenes más amplios en las economías especialmente inflacionarias, mientras que las demás podrían sostener un tipo de cambio con menores variaciones. A medida que den frutos los procesos de ajuste a nivel nacional, podrían ir convergiendo las variaciones de los tipos de cambio nacionales y establecerse paridades menos variables dentro de la región.

Dicha meta requiere de algún mecanismo regional que respalde las monedas nacionales ante presiones externas o internas. Podría considerarse al menos dos vías para lograr este fin. Una de ellas —no muy exitosa en el pasado— consistiría en contar con un fondo (FOCEN) para otorgar préstamos a corto plazo a tasas de interés comerciales, a aquellos países que por fuertes crisis del sector externo se vieran en peligro de tener que realizar grandes devaluaciones. Un fondo de esta naturaleza sería incosteable para los países de la región y necesitaría disponer de financiamiento externo, además de una parte de las reservas internacionales de cada país. La eficacia de los préstamos y las posibilidades de su recuperación por parte del FOCEN, requeriría el cumplimiento de una serie de condiciones para el desembolso de los préstamos (a la manera del Fondo Monetario Internacional (FMI)).

Una segunda vía consistiría en operar a través de una mayor liberalización de los mercados de capitales en la zona, que permitiera la libre convertibilidad de las monedas, la posibilidad para que los bancos nacionales establezcan sucursales en los demás países socios y una comunicación constante entre los bancos centrales. Estos últimos podrían adquirir y vender monedas de otros países de la región para mantener dentro de ciertos márgenes el valor de las monedas nacionales.

La Cámara de Compensación y el Sistema Centroamericano de Pagos han facilitado la convertibilidad de las monedas para el comercio regional, no teniendo que recurrir a la divisa más que para liquidar los saldos. Ello contribuyó a la estabilidad de las monedas, pero encontró sus límites en los grandes desbalances comerciales regionales y la insolvencia en divisas de los países

Cuadro 2  
CENTROAMERICA: TIPO DE CAMBIO REAL EFECTIVO a/ b/  
Indices (1980 = 100.0)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Costa Rica	106.0	110.4	118.0	129.7	138.7	133.0	139.4	147.5
El Salvador	62.6	53.5	86.6	74.3	65.2	56.1	75.3	71.4
Guatemala	90.4	80.0	113.6	148.0	148.8	150.4	176.0	153.6
Honduras	62.6	53.5	86.6	74.3	65.2	56.1	75.4	71.7
Nicaragua	33.2	28.4	10.8	2.8	52.3	62.5	48.0	46.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Se refiere al tipo de cambio de las exportaciones.

b/ Se utiliza el IPC para todos los países excepto Costa Rica (para el que se usa el IPM).

deficitarios para cancelar los pagarés en dólares adeudados a sus contrapartes comerciales. <sup>13/</sup> Una reformulación de este esquema requeriría un apoyo financiero más sólido y un alcance estabilizador mayor tendría que incluir un universo de transacciones amplio así como un mercado secundario de pagarés dentro del sistema financiero regional.

La experiencia europea es interesante en el campo de la estabilidad cambiaria. El SME y particularmente el mecanismo cambiario (**Exchange Rate Mechanism**) creado en 1979 tienen como principal propósito mantener la estabilidad cambiaria en la zona por medio de un sistema monetario basado en una moneda común (el ecu). El valor del ecu refleja el valor ponderado de las monedas europeas. A su vez, todas las monedas europeas tienen un valor medio en ecu y hay límites establecidos de fluctuación de las monedas nacionales en torno al suyo. <sup>14/</sup> El SME también ha fijado márgenes al movimiento de las tasas de interés, de forma que éstas han tendido a convergir. El Fondo Europeo de Cooperación Monetaria, con un sistema de créditos a corto plazo, posibilita la intervención de los bancos centrales para estabilizar las monedas cuando éstas trasgreden los umbrales cambiarios fijados. De acuerdo con el Plan Delors, <sup>15/</sup> en una etapa más avanzada la unión monetaria contempla la formación de una nueva institución que incorporará a los bancos centrales y un nuevo organismo, único que decidirá la política monetaria en función de la estabilidad de precios. Finalmente, se adoptarán tipos de cambio fijos y se generalizará el uso del ecu, en sustitución de las monedas nacionales (CEPAL, 1992e, y Goldstein, et al., 1992).

El sistema descrito logró una gran estabilidad cambiaria en los países de la Comunidad Económica Europea (CEE) hasta septiembre de 1992, cuando los resultados de la unificación alemana —un fuerte aumento de la demanda y una consiguiente inflación— provocaron una elevación de las tasas de interés en ese país, presionando al alza al marco alemán, que cumple la función de ancla en el sistema monetario europeo. Ello hizo tambalear principalmente a la libra esterlina, la lira y

---

<sup>13/</sup> Centroamérica contó desde principios de los sesenta con una Cámara de Compensación Centroamericana que permitía la convertibilidad de monedas locales en la región. Para financiar este mecanismo (los saldos deudores), se crearon dos fondos: el primero fue el Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria (1971) y el segundo, el Fondo del Mercado Común Centroamericano (1980). Ambos fondos fueron insuficientes para financiar los saldos deudores de la operación de la Cámara de Compensación y su inoperancia en gran medida obstaculizó el funcionamiento del MCCA desde principios de los ochenta.

<sup>14/</sup> El margen es de 2.25% para la mayor parte de las monedas y llega a 6% en algunos casos excepcionales como la libra esterlina y la peseta española (véase CEPAL, 1992e).

<sup>15/</sup> Elaborado en 1989 para posibilitar la transición hacia la unión monetaria europea.

la peseta, mientras que el franco francés logró defenderse con el apoyo del Bundesbank. Una lección que se extrae de la reciente experiencia europea es que cuando los países involucrados en acuerdos de cooperación regional entran en fuertes crisis internas, las metas nacionales pueden predominar sobre las regionales e inducir el rompimiento de los compromisos adoptados. Este es, por ejemplo, el caso de Gran Bretaña, que ante la prolongada recesión interna decidió dejar el SME y manejar una política monetaria más flexible, con tasas de interés más bajas, con objeto de estimular la economía. Los resultados positivos de su independización pueden ser tentadores para otros países europeos, poniendo en jaque al propio SME. El análisis de esta situación sugiere la conveniencia de evitar un sistema de tipo de cambio muy rígido en regiones que apenas intentan integrarse más allá del plano comercial.

Las tasas de interés requieren ser relativamente uniformes y no muy diferentes a las internacionales. Ello eliminaría la competencia por atraer capitales tanto de otras partes del mundo como del resto de Centroamérica, además de evitar el ingreso puramente especulativo de capitales y una ocupación improductiva de los capitales nacionales. 16/

En los últimos años ha habido una tendencia a la liberalización de las tasas de interés en la región, con lo cual este instrumento ha ganado flexibilidad. No obstante, es interesante notar que las tasas de interés han mantenido niveles superiores a las internacionales, lo que, si bien ha motivado un mayor ahorro nacional, también ha alentado el ingreso de recursos financieros volátiles. 17/ Lo anterior, junto con el ingreso abundante de otros tipos de recursos provenientes del exterior (capital oficial, remesas, etc.), ha requerido la esterilización de esas divisas por parte de las autoridades monetarias. Sin embargo, ante las limitaciones para efectuar estas operaciones plenamente, no se ha podido impedir ciertas presiones inflacionarias provenientes de la abundancia de moneda extranjera; además, las operaciones de mercado abierto han ejercido presiones sobre las tasas de interés, lo que ha creado un círculo vicioso de altas tasas de interés —ingreso de capital internacional— altas tasas de interés; y, por último, las expansiones monetarias se han intentado

---

16/ Al no estar interconectados los mercados financieros centroamericanos, los cambios de las tasas de interés en un país aún no tienen grandes repercusiones sobre los demás; pero esta situación tiende a cambiar a medida que se organizan los mercados de capitales y se liberalizan los controles de su movimiento regional (véase Lizano y Meléndez, 1991).

17/ Ello fue en parte resultado de que las tasas de interés internacionales se reducían, mientras que la inflación en los países centroamericanos también caía así como las tasas de interés nominales, pero éstas a menor ritmo.

frenar con una elevación del nivel del encaje legal, repercutiendo de alguna forma también sobre las tasas de interés. Con una integración creciente entre sí y al mercado internacional, los países del área deberán elaborar instrumentos eficaces para manejar el flujo de recursos externos.

En el esfuerzo por controlar el ritmo inflacionario, las políticas monetarias también requieren comportamientos relativamente uniformes en cuanto a su manejo de emisión monetaria.

Un acuerdo en materia de política crediticia, particularmente aquella dirigida al gobierno, es fundamental en este sentido. Precisamente, ha habido una tendencia creciente a limitar el crédito al sector público en la mayoría de los países centroamericanos. (Véase de nuevo el cuadro 1.) Sin embargo, un compromiso explícito podría conducir más eficientemente a reducir las expectativas inflacionarias en la zona. En virtud de la uniformidad de las condiciones crediticias dentro de la región, a fin de evitar la distorsión en precios relativos entre los países y consistente con un presupuesto fiscal equilibrado (véase siguiente sección), ha habido una progresiva reducción de las tasas de interés subsidiadas.

Por su efecto sobre los costos financieros y las limitaciones a la intermediación y al ahorro financiero, la tasa de encaje legal también es materia propicia de coordinación, particularmente si se considera lo heterogéneo de su manejo en los distintos países en cuestión (SIECA, 1992a) y las distorsiones que ello puede originar en la asignación de recursos financieros. A pesar de que los gobiernos han acudido cada vez menos a este instrumento para controlar la liquidez, sigue utilizándose actualmente como recurso de última instancia y el panorama continuaba siendo muy desigual a fines de 1992. <sup>18/</sup> Las operaciones de mercado abierto, por su parte, han tendido a sustituir la tasa de encaje legal como forma de control de la masa monetaria, pero ello conlleva un costo de elevadas tasas de interés, ya mencionado. <sup>19/</sup>

Si se consideran las divergencias de políticas macroeconómicas aún subsistentes y las fuertes presiones que todavía sufren las balanzas de pagos de la región, resulta importante acordar en forma conjunta ciertas medidas y normas para lograr una mayor estabilidad monetaria (incluyendo el tipo de cambio) y una mayor movilidad de capital. Así, el establecimiento de bandas dentro de cuyos

---

<sup>18/</sup> Honduras presentaba las tasas de encaje más elevadas de la zona.

<sup>19/</sup> Para evitar este problema la SIECA (1992a) sugiere que "los bancos centrales deberían reducir al mínimo su tasa de interés sobre estos títulos bajo el argumento de que su riesgo de insolvencia es prácticamente nulo, así como por el grado de liquidez que poseen al poderse negociar en mercados secundarios..." (pág. 49)



límites los gobiernos se comprometan a mantener sus tipos de cambio y el acuerdo entre bancos centrales en torno a conservar dentro de límites precisos la emisión monetaria así como crear las condiciones para la armonización de las tasas de interés, no es imposible dentro de un marco macroeconómicos relativamente estable.

### c) **Políticas fiscales**

Una política fiscal puede tener efectos sobre otros países, en primer lugar, si genera desequilibrios fiscales que presionen los mercados financieros, elevando la tasa de interés y haciendo más atractivo el ingreso de capitales provenientes del exterior. En países como los centroamericanos, con mercados financieros poco desarrollados, este efecto es limitado; en cambio, sus desequilibrios fiscales pueden tener incidencia sobre la balanza de pagos y el tipo de cambio. Una coordinación de políticas monetarias, que incluya el impedimento de monetizar los déficit fiscales, es en sí un límite para los desequilibrios fiscales. En este sentido, el contar con arreglos institucionales en cada país con el fin de mantener dentro de ciertos límites el déficit fiscal puede contribuir a que haya una mayor credibilidad y estabilidad cambiaria.

Existen variadas sugerencias sobre los mecanismos regionales que debieran operar para garantizar la disciplina fiscal de acuerdo con Goldstein y Woglom (1991). Así, puede elaborarse "reglas fiscales" que deben acatar los países de la región en relación al límite máximo de déficit fiscal y de deuda acumulada (interna y externa). Un mecanismo menos rígido es el de una "vigilancia multilateral" sobre los miembros para que respeten los límites fiscales, lo que permite considerar las diferencias entre los distintos países. Finalmente, puede buscarse una disciplina fiscal basada en el "mecanismo de mercado", de acuerdo con el cual hay un costo financiero creciente del endeudamiento del sector público. Esta última propuesta sólo funcionaría si hubiera un compromiso de los bancos centrales de no financiar al gobierno, además de estabilidad cambiaria e información completa y fluida sobre los mercados de capitales, entre otras condiciones.

Por otra parte, las diferencias tributarias (especialmente de impuestos indirectos) entre los países distorsionan los precios relativos de sus productos, favoreciendo a unos y perjudicando a otros en su capacidad competitiva. (Véase el cuadro 3.) Es decir, subsisten efectos similares al de los aranceles, aunque éstos hayan sido eliminados. Asimismo, las diferencias tributarias en impuestos directos pueden sesgar la localización de las inversiones al introducir distorsiones en su rentabilidad.

Cuadro 3

## CENTROAMERICA: EVOLUCION DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS

(Porcentaje del PIB)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992 a/
<b>Costa Rica</b>												
Ingresos tributarios	12.1	12.6	15.4	15.1	15.0	13.6	14.5	14.4	14.4	14.0	14.4	15.6
Impuestos directos	2.7	3.1	3.8	3.2	2.8	2.6	2.5	2.7	2.7	2.7	2.5	2.7
Impuestos indirectos	9.4	9.5	11.6	11.9	12.1	11.0	12.0	11.7	11.8	11.3	11.9	12.9
<b>El Salvador</b>												
Ingresos tributarios	11.4	10.6	10.6	11.6	11.6	13.1	10.9	9.3	7.6	8.1	8.6	8.5
Impuestos directos	3.4	3.3	3.0	2.9	2.7	2.7	3.1	2.7	2.4	2.2	2.6	2.3
Impuestos indirectos	8.0	7.3	7.6	8.7	8.9	10.4	7.8	6.6	5.3	5.9	6.0	6.2
<b>Guatemala</b>												
Ingresos tributarios	7.6	7.2	6.3	5.3	6.1	7.0	8.1	8.7	7.8	6.8	7.3	8.3
Impuestos directos	1.3	1.2	1.5	0.9	1.1	1.2	1.5	2.2	1.9	1.6	2.3	2.0
Impuestos indirectos	6.3	5.9	4.9	4.4	4.9	5.8	6.5	6.5	5.9	5.2	5.0	6.3
<b>Honduras</b>												
Ingresos tribuarios	12.3	12.3	11.7	13.4	13.7	14.3	14.8	14.9	12.5	14.8	15.8	16.9
Impuestos directos	3.3	3.5	3.2	3.6	3.4	3.4	3.7	3.8	3.7	3.6	4.0	4.9
Impuestos indirectos	9.0	8.8	8.5	9.7	10.3	10.9	11.0	11.1	8.9	11.2	11.7	12.0
<b>Nicaragua</b>												
Ingresos tributarios	18.7	20.3	25.9	30.7	27.7	27.8	24.6	19.2	23.9	13.5	18.9	21.2
Impuestos directos	4.9	4.6	5.6	7.1	6.9	7.1	5.9	3.7	5.4	3.6	3.6	3.6
Impuestos indirectos	13.8	15.7	20.3	23.6	20.8	20.7	18.7	15.5	18.5	9.9	15.3	17.6

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares.

No obstante, por la gran diferencia que existe en materia tributaria, más que una coordinación, es pertinente una cierta armonización de políticas. Así, la armonización de políticas fiscales no debería entenderse necesariamente como una total igualación de impuestos. Para ciertos grupos de países, el imponer ésta como meta puede reducir el bienestar de uno o más socios, por ejemplo, al limitar su crecimiento económico o reducir su eficiencia (Dosser, 1967). El enfoque de mantener diferenciales tributarios puede lograr más fácilmente las metas fundamentales de los países que el criterio de homogeneización absoluta y, si bien considera necesarios ciertos cambios en las políticas tributarias, también contempla los efectos económicos de ellos y los evalúa (Dosser, 1967).

Un tercer efecto de la política fiscal sobre otros países es el cambio en las legislaciones y normas que, al alterar las condiciones en que operan los factores de la producción, puede modificar su localización de acuerdo con los nuevos incentivos o desincentivos (Goldstein, et al., 1992). En Centroamérica, los cambios fiscales son indispensables para lograr la convergencia de los distintos países en este terreno, de forma que deben contemplarse algunas repercusiones en el resto del área. Algunos autores (González, 1992) sugieren para países latinoamericanos, particularmente en lo que a impuestos directos se refiere, una armonización gradual de las estructuras técnicas de los impuestos ("las definiciones del sujeto del impuesto, del concepto de renta, del principio jurisdiccional, de la base de cálculo, las exenciones y otros aspectos que tipifican el impuesto", 20/ previa a un cambio en las tasas impositivas. En el caso de Centroamérica, ello permitiría evaluar sobre bases más firmes la carga tributaria de cada país y facilitaría la armonización, minimizando las distorsiones.

La intención de armonizar las políticas fiscales no es nueva en Centroamérica, y estudios como el realizado por la SIECA y otros organismos a principios de los setenta sobre el tema, 21/ son muestra de ello. El esfuerzo reciente de reactivación de la integración centroamericana ha conducido a los gabinetes económicos a celebrar reuniones periódicas y a adoptar una serie de medidas, entre otras, la creación en 1992 de un Consejo de Ministros de Finanzas Públicas o

---

20/ González, 1992, pág. 12.

21/ El tomo 10 del estudio "El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década. Bases y propuestas para el perfeccionamiento y reestructuración del Mercado Común Centroamericano", precisamente, abarca el tema de la armonización tributaria (véase también SIECA, 1992b).

Hacienda "el cual tendrá a su cargo la definición de la política de armonización tributaria de Centroamérica". 22/

En la práctica, a medida que han abierto sus economías, los países centroamericanos han tendido a homogeneizar sus instrumentos fiscales. 23/ Así, una parte importante de los impuestos al consumo se han reemplazado por impuestos al valor agregado (excepto en Honduras), han bajado los impuestos directos de mayor progresividad en aquellos países en los que eran muy altos, entre otras medidas. De todas formas, la carga tributaria sigue siendo muy heterogénea en la zona y las diferencias no corresponden a las desigualdades económicas entre los países: en 1992 Nicaragua tenía una carga tributaria de 21.2% del PIB, mientras que a Guatemala sólo alcanzaba 8.3% a fines de ese año. Los demás países se ubicaban en rangos intermedios (véase de nuevo el cuadro 3 y SIECA, 1992c). Subsisten, además, grandes diferencias en las normas fiscales en la región, a lo que debe agregarse una serie de deficiencias en el sistema tributario que la mayor parte de los países comparten y que, en conjunto, conviene intentar cambiar. Un ejemplo de ello es el limitado peso de la tributación directa como fuente de ingresos para el fisco, lo que torna al sistema tributario particularmente regresivo y poco elástico al descansar principalmente en impuestos indirectos. (Véase de nuevo el cuadro 3.) Asimismo, ha existido históricamente una gran ineficiencia en la administración de impuestos, lo que hace costoso el mecanismo de cobro en todos los países de la región (Baran, 1989).

La armonización de los impuestos indirectos es muy importante para evitar las distorsiones de precios en el comercio libre de un mercado integrado. La misma tendencia a la igualación de los impuestos directos es imprescindible si el mercado común contempla la libre movilidad de factores. La diversidad de los impuestos directos tiene un efecto más tenue sobre los precios que los indirectos. De esta manera, en una primera etapa de integración económica de los países centroamericanos, el énfasis debería situarse en una convergencia de estos últimos impuestos, mientras que una mayor diversidad, de acuerdo con la heterogeneidad de los países, podría mantenerse en el terreno de los gravámenes directos. 24/

---

22/ Citado en SIECA, 1992b, pág. 2.

23/ De hecho, la mayoría de los países han promulgado leyes de modernización fiscal en los últimos años (véase SIECA, 1992a).

24/ El mismo criterio se ha adoptado en el MERCOSUR (véase Baldinelli, 1991).

Sin necesariamente igualar tasas impositivas, la armonización debe lograr igualdad de condiciones de competencia para el producto nacional y para el importado en los países socios. Ello implica i) eliminar todo impuesto interno que se aplique sólo a las importaciones y ii) evitar la doble tributación, es decir, no debe acumularse un impuesto en el país de origen y otro impuesto en el importador, donde el producto se consume. La adopción por parte de los países miembros, ya sea del "principio de imposición exclusiva en el país de origen" o del "principio de imposición exclusiva en el país de destino", resuelve el problema mencionado. La segunda opción parece ser la más indicada en una primera etapa, pues no requiere una armonización de los impuestos indirectos y los países importadores reciben los productos sin recargos sobre el precio original. Sobre éstos aplican sus impuestos internos, de manera que los productos nacionales e importados reciben el mismo tratamiento tributario. Eliminar la obligación de igualar los impuestos indirectos tiene, además, la ventaja de dejar inalterados los términos de intercambio entre los países miembros (González, 1992).

La imposición exclusiva en el país de destino requiere la exención de impuestos al producto exportado, así como la devolución de los impuestos indirectos pagados por el productor sobre insumos o servicios utilizados en la elaboración del bien exportado.

Aun cuando se limite el esfuerzo de homologación fiscal a los impuestos indirectos, las dificultades pueden ser múltiples. Para la construcción del Mercado Unico Europeo (MUE) la armonización ha sido particularmente difícil de lograr en este ámbito. Desde 1967 la CEE adoptó el impuesto al valor agregado (IVA) como el impuesto indirecto principal <sup>25/</sup> por su neutralidad en los intercambios comerciales entre países y la tributación exclusiva en el país de destino, pero subsisten aún diferencias en las tasas aplicadas. Así, la tasa normal utilizada para la mayoría de los productos varía considerablemente, <sup>26/</sup> a la vez que existen tasas muy reducidas o exenciones y, adicionalmente, en algunos países se aplican sobretasas a los bienes suntuarios. También existen diferencias normativas entre los sistemas nacionales en la aplicación de ese impuesto, como deducción de impuestos, plazos para presentar declaraciones de impuestos, clasificación de productos de acuerdo con diferentes tasas, entre otros (véase CEPAL, 1992e). En Centromérica no hay mucha

---

<sup>25/</sup> No obstante, aún hay impuestos al consumo en varios de los países.

<sup>26/</sup> Oscila entre 12 % y 23 %, y desde 1989 se acordó aplicar una tasa mínima de IVA, pero no se aspira la uniformación total. Un arreglo similar se alcanzó para los impuestos al consumo (véase CEPAL, 1992e).

divergencia en cuanto a la tasa de IVA, pues ésta se encuentra en un rango de entre un 7% y un 12%, pero hay cuantiosas y diferentes exenciones en cada país (SIECA, 1992c).

Otra dificultad presentada en la CEE es el cobro del IVA. Si para las importaciones de productos de la CEE, antes de eliminar el sistema aduanal entre países del MUE, éste se cobraba en aduanas, en ausencia de estas últimas debe encontrarse un método para recabar las contribuciones de las ventas hechas fuera del territorio nacional y dentro del MUE, y que llegue a las arcas fiscales del país de origen sin fraudes ni evasiones (véase CEPAL, 1992e). <sup>27/</sup>

En Centroamérica, aunque el IVA ha tendido a generalizarse y reemplazar otros impuestos indirectos, aún subsisten impuestos en cascada, timbres fiscales, sobretasas de importación, impuestos específicos al consumo (gasolina, bebidas alcohólicas, cigarrillos, etc.); entre otros, que eventualmente deberán restringirse.

Dentro del campo de la tributación indirecta, los aranceles han sido tradicionalmente una fuente de ingresos muy importante en los países del Istmo (actualmente alrededor de 30% del total de los ingresos tributarios indirectos). (Véase SIECA, 1992b, 1992c.) En los últimos años, en que los precios de los productos tradicionales de exportación han caído, y se ha suspendido, por ende, el cobro de un impuesto de exportaciones a esos productos, la recaudación ha sido menor o nula por este concepto. No ha logrado contrarrestar lo anterior un mayor ingreso fiscal proveniente de los aranceles cobrados a las importaciones. El nivel de éstos se ha reducido notoriamente a raíz de la liberalización comercial en la zona, y el aumento en el volumen de importaciones ha tendido a compensarlo sólo en algunos países.

En cuanto a los impuestos directos, hay que considerar de antemano que no podrán ser completamente homogéneos entre los países de la región si persisten diferencias en cuanto a la base impositiva. Aquellos países con el sector agrícola más grande y con un extenso sector informal, o con un pronunciado desempleo (Honduras, Guatemala, Nicaragua), no podrán aspirar a recoger impuestos directos de la misma manera que aquéllos con bajo desempleo y con un extenso sector formal (Costa Rica). Ello requiere flexibilidad en los sistemas tributarios e incluso contemplar la necesidad de recurrir al financiamiento monetario del gasto público en casos excepcionales. Ello también puede incidir sobre divergencias en la tasa de inflación entre los países. Este punto ha sido

---

<sup>27/</sup> A este problema sólo se ha encontrado una solución transitoria para el período 1993-1996 (véase CEPAL, 1992e).

señalado por Giavazzi (1989) en relación con la CEE, donde Portugal, por ejemplo, ha debido financiar monetariamente su presupuesto debido a los límites que tiene para recaudar mayores impuestos.

A pesar de las limitaciones originadas por la estructura de la fuerza de trabajo y de capital de cada país y la consiguiente base impositiva ya mencionada, los impuestos no pueden tener diferencias demasiado marcadas entre un país y otro, especialmente en aquellos que afectan la rentabilidad de la inversión, pues si las hay, los incentivos serán desiguales para atraer inversiones nuevas. Ello puede originar desigualdades acumulativas en la zona. De esta manera, el tener un impuesto a las utilidades similar en toda la región y el establecimiento de normas conjuntas que eviten la doble tributación a empresas que operen fuera del territorio nacional, pero dentro de la región, son aspectos importantes. Las contribuciones sociales de las empresas también son muy difíciles de homogeneizar, al menos en Centroamérica, donde las disparidades son enormes. En general, todos los impuestos tendrán que ser lo más "neutro" posible, tratando de minimizar la interferencia en las decisiones de los agentes económicos (Puchet, 1992). Es importante también aplicar de la manera más universal posible los impuestos directos, mediante la eliminación de las exenciones. Finalmente, el tratamiento a la inversión extranjera deberá uniformarse para no distorsionar su ubicación.

Se deduce de lo anterior que, si bien es factible un compromiso común de mantener políticas fiscales austeras, no lo es una completa homologación en la política tributaria, especialmente en impuestos directos, por lo cual puede lograrse una mayor semejanza en la política de gastos que en la de ingresos.

Por el lado del gasto público, se ha registrado una mayor convergencia en la política fiscal de los países centroamericanos y principalmente por este motivo se ha logrado una convergencia en las tasas de déficit fiscal a niveles bastante reducidos. El amplio proceso de privatización de empresas públicas acotó el terreno de gastos (pesa, entre éstos, la privatización de las comercializadoras de granos y productos agrícolas del sector público), lo que se sumó a la eliminación de subsidios, el ajuste de precios de las tarifas públicas a los precios internacionales, la reducción del tamaño del gobierno central mediante la eliminación de puestos en ese sector en varios de los países centroamericanos, la reducción o eliminación de subsidios, el recorte de los gastos en seguridad nacional, etc. Ha habido, por tanto, un avance significativo en este ámbito. Es importante abordar que el fuerte endeudamiento del sector público durante los ochenta ha incidido marcadamente

sobre los gastos del sector público. Reducir el peso del servicio de la deuda interna y externa del sector público en los países centroamericanos parece ser indispensable para lograr un equilibrio fiscal duradero así como para que se recupere el ahorro público, severamente erosionado en los años ochenta. La concertación de los gobiernos centroamericanos en este plano también podría ser muy fructífera para llegar a una negociación conjunta con sus acreedores internacionales, que lograra la congelación de las tasas de interés sobre sus deudas externas a los bajos niveles actuales, como lo ha hecho México, entre otros países (CEPAL, 1993).

El mecanismo del subsidio requiere un tratamiento en profundidad, pues ha sido ampliamente utilizado en Centroamérica. No podrá ser eliminado totalmente no sólo porque seguirá cumpliendo algún papel en el sector agrícola, particularmente para los pequeños agricultores, sino también porque las grandes diferencias que existen entre los países centroamericanos requerirán algunos mecanismos de compensación para favorecer a los países más atrasados, lo cual quizás involucre ciertos subsidios sectoriales. Por otra parte, lo que sí parece indispensable, para homogeneizar las condiciones de consumidores e inversionistas en el área centroamericana, es la simplificación administrativa en el otorgamiento de créditos.

#### **d) Política comercial**

En materia de política comercial es quizás donde mayor experiencia y logros registra Centroamérica en acciones concertadas de política económica. Inicialmente, éstas tenían el propósito de estimular el comercio intrarregional, a la vez que servían de protección frente a la competencia externa, pero recientemente la gama de acuerdos comerciales es más vasta y su finalidad apunta a la intensificación del comercio tanto dentro de la región como entre ésta y el resto del mundo.

Existe una larga experiencia en acuerdos comerciales regionales que comenzó en 1958 con el tratado de Libre Comercio e Integración Económica y se afianzó en 1960 con el Tratado General de Integración Económica, mediante el cual se creó el MCCA. <sup>28/</sup> Las crisis económicas en todos los países, así como la inestabilidad política en algunos de ellos, socavaron las bases del MCCA en la década de los ochenta, y así se debilitó el comercio dentro de la región. A principios de los noventa, sin embargo, se reanudaron los esfuerzos por enmendar los resquebrajamientos

---

<sup>28/</sup> Costa Rica se adhirió al Tratado en 1962.



comerciales además de estrechar otros lazos, como en inversión regional y coordinación de políticas macroeconómicas. Con este espíritu se firmó el Acuerdo Multilateral Transitorio de Libre Comercio en 1991 entre los cinco países del Istmo, el Acuerdo de Nueva Ocotepeque sobre Comercio e Inversión en 1992 (sólo entre El Salvador, Guatemala y Honduras) y el Acuerdo de Managua (con la excepción de Costa Rica) en 1993.

El nuevo intento de integración centroamericana, de carácter más abierto que el de los años sesenta, es consistente con las medidas unilaterales de liberalización de los países del área durante los ochenta. Signo de ello es la negociación para acordar un bajo arancel externo común —con un piso arancelario de 5% y un techo de 20% ad valorem— que en principio debía regir a partir de 1993. En 1992 se había logrado uniformidad en el piso arancelario, pero los techos aún divergían (el menor de éstos era de 30% en El Salvador y Guatemala, y el mayor de 60%, en Nicaragua).

En la búsqueda de una mayor inserción competitiva en el mercado internacional, los países centroamericanos han negociado concertadamente acuerdos comerciales multilaterales (para crear zonas de libre comercio y de cooperación de otro tipo) con otros países fuera de la región. Entre éstos destacan los acuerdos de Tuxtla (1991), entre los países centroamericanos y México. También se han multiplicado los acuerdos comerciales bilaterales entre cada país centroamericano y otros extrarregionales, pero apuntando a la regionalización de los acuerdos en una etapa posterior. Este es el caso de los Acuerdos Marco de cada país con los Estados Unidos, en el contexto de la Iniciativa de las Américas.

Debe notarse que, a pesar de la actividad intensa en el plano de las negociaciones comerciales, un obstáculo para el logro de consenso entre los países deriva de su heterogénea participación en el comercio regional, de los desequilibrios comerciales entre ellos, así como de la desigual concentración geográfica del comercio individual con economías fuera del área centroamericana. Así, mientras que El Salvador dirigía el 42.2% del total de sus exportaciones a Centroamérica, Honduras sólo destinaba allí el 3.6% de sus ventas externas en 1992. Diferencias un poco más leves se presentaban en importaciones, siendo los dos extremos Nicaragua, que adquiría el 25.7% del total de sus compras internacionales en Centroamérica, y Costa Rica que registraba 7.1% en el mismo año. (Véase el cuadro 4.) En cuanto al balance comercial entre los países de la región se registraban desequilibrios considerables en 1991, al presentar un superávit Costa Rica y especialmente Guatemala (este último de 151 millones de pesos centroamericanos) y un déficit en los tres restantes países, el más pronunciado en Nicaragua (84 millones de pesos centroamericanos).

Cuadro 4  
CENTROAMERICA: COMERCIO INTRARREGIONAL  
(Porcentajes)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992 a/
<b>Total</b>												
Exportaciones a C.A.	21.4	20.0	19.9	18.0	12.9	10.3	13.3	13.8	16.1	15.3	17.6	21.3
Importaciones de C.A.	16.7	17.2	17.5	14.3	10.8	9.8	9.4	9.7	11.2	10.2	11.5	11.4
<b>Costa Rica</b>												
Exportaciones a C.A.	23.7	19.2	23.2	19.3	15.2	9.3	9.9	11.0	10.8	9.9	11.9	15.7
Importaciones de C.A.	12.6	12.6	12.2	10.5	8.4	9.1	8.5	8.1	7.7	7.1	7.9	7.1
<b>El Salvador</b>												
Exportaciones a C.A.	25.9	24.9	21.8	21.5	14.1	11.7	20.3	22.9	36.7	30.2	32.9	42.2
Importaciones de C.A.	30.9	30.0	26.2	25.7	22.6	17.2	18.2	19.6	15.9	16.5	17.7	14.9
<b>Guatemala</b>												
Exportaciones a C.A.	27.5	27.3	28.3	25.2	19.4	18.4	23.7	22.0	23.2	23.8	26.3	30.8
Importaciones de C.A.	11.1	15.8	20.2	14.6	8.5	10.7	9.3	9.5	11.7	10.3	9.4	9.8
<b>Honduras</b>												
Exportaciones a C.A.	8.4	7.7	8.8	6.5	2.5	2.1	3.1	2.7	3.3	2.7	3.5	3.6
Importaciones de C.A.	12.3	12.2	13.0	11.1	8.5	6.6	5.8	6.1	10.8	7.4	9.4	8.5
<b>Nicaragua</b>												
Exportaciones a C.A.	13.9	12.8	7.4	9.0	7.9	5.9	6.4	8.1	15.9	12.6	18.6	21.7
Importaciones de C.A.	21.1	15.1	15.3	9.0	6.4	4.6	4.5	4.6	10.6	11.1	17.4	25.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.  
a/ Cifras preliminares.

Finalmente, en el comercio con países no centroamericanos también se percibía una gran heterogeneidad. Así, Nicaragua enviaba sólo el 16% de sus exportaciones a los Estados Unidos en 1991, en contraste con Honduras, que destinaba más del 50%.

La distinta posición comercial de los países en aspectos tanto geográficos como competitivos necesariamente trae a colación una variada gama de políticas económicas e instrumentos de política susceptibles de ser negociadas en un intento de mayor integración regional. Estas abarcan desde las políticas monetarias, principalmente la de tipo de cambio, hasta las heterogéneas condiciones enfrentadas por las importaciones y los mecanismos de incentivos de las exportaciones. Un análisis de las políticas cambiarias posibles de seguir han sido tratadas en otra parte del documento, mientras que los aranceles a las importaciones y otras formas de protección ya tienden a reducirse por acuerdos alcanzados. Resta analizar los incentivos a las exportaciones.

En este terreno aún persisten diferencias que colocan en una posición competitiva desigual a los exportadores de los distintos países, aun cuando ha habido una tendencia a uniformar el uso de instrumentos de estímulo a las exportaciones y a las inversiones en industrias exportadoras. De hecho, existen zonas francas en todos los países así como regímenes de importación temporal, necesarios para la producción de "maquila". Un estudio reciente que compara estos regímenes para cuatro de los cinco países (Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras) es interesante de considerar a este respecto. 29/

Las zonas francas posibilitan que un área industrial exclusiva de exportación se surta de insumos importados para la producción, libre de todo impuesto. Ello evita las distorsiones derivadas de las restricciones a las importaciones y el encarecimiento de los costos de producción por esta vía. Sin embargo, la legislación sobre zonas francas no es similar en los cinco países. Así, en Costa Rica las zonas francas deben dar prioridad a los abastecedores locales, si son capaces de ofrecer insumos nacionales en condiciones idénticas al insumo importado, mientras que esa limitación no existe en los demás países. Las zonas francas también ofrecen la ventaja al inversionista de estar eximidas de impuestos sobre las ganancias, aunque el número de años durante los cuales rige la exención varía considerablemente. Finalmente, también varía la legislación en cuanto al porcentaje de la producción de zonas francas que puede venderse en el mercado local (previo pago de los aranceles correspondientes) y de las características y la ubicación geográfica de dichas zonas.

---

29/ Lo que resta de esta sección contiene amplias referencias al trabajo de Wilmore (1992).

En cuanto a los regímenes de importación temporal, el productor se compromete a exportar todos los insumos provenientes del exterior dentro de un período de tiempo determinado. Aquí hay diferencias palpables en cuanto a la exoneración de impuestos a la importación de maquinaria (en El Salvador no se otorga), a la exoneración de impuestos a las ganancias (en Guatemala y Honduras es por 10 años; en El Salvador también, pero prorrogable, y en Costa Rica se cobra un impuesto de 15% al repatriar utilidades); las facilidades para vender en el mercado local (en Costa Rica y en Honduras se prohíbe vender bienes "maquilados" en el mercado nacional, mientras que en los otros dos países no hay límite para tales transacciones) y a los incentivos a las exportaciones (sólo en El Salvador se da un reintegro de 8% del valor agregado a las exportaciones).

Finalmente, existe una variedad de estímulos a las exportaciones no tradicionales, que no son comunes a todos los países. Entre éstos, se destacan los Certificados de Ahorro Tributario que ofrece Costa Rica (actualmente con un máximo de 12% del valor fob de las exportaciones) y Nicaragua (15% del valor fob de las exportaciones). Con la excepción de El Salvador, todos exoneran de impuesto a las importaciones de maquinaria y equipo utilizados en la producción de bienes exportables, así como a las ganancias derivadas de esta actividad. El Salvador provee como único estímulo a las exportaciones un reintegro de 8% del valor fob de las exportaciones. Dos países —Guatemala y Honduras— cobran un impuesto de exportación incluso a las exportaciones no tradicionales. Las condiciones bajo las cuales los exportadores pueden beneficiarse de los diversos incentivos en los distintos países varía enormemente.

#### e) **Políticas para el desarrollo**

Además de generar las condiciones de estabilidad y uniformidad dentro de la zona, con el fin de estimular el comercio dentro y fuera de la región, así como las condiciones propicias de inserción de la región en su conjunto en el mercado internacional, existen una serie de acciones adicionales para mejorar el desempeño conjunto de estos países y apoyar la transformación productiva que todos ellos experimentan. Más que una rígida coordinación, estas metas exigen un esfuerzo de convergencia de políticas económicas e incluso sociales. A su vez, la superación de la pobreza aguda que padece una gran proporción de la población en la mayor parte de los países requiere una preocupación generalizada por elevar los niveles de vida. Políticas que impulsen regionalmente ventajas comparativas para producir bienes con mayor valor agregado, pueden no sólo

generar exportaciones dinámicas en la región, sino también mayores fuentes de empleo productivo con mejores salarios, y así, contribuir a una mayor equidad (CEPAL, 1992d).

Una de las limitaciones más fuertes para el desarrollo de Centroamérica en los años ochenta fue la contracción del ahorro interno (producto de la severa recesión económica) y el agotamiento de las fuentes externas de ahorro (CEPAL, 1993). Ello dio como resultado una acusada caída de la inversión, tanto pública como privada. El desarrollo de mercados de capitales modernos y unificados en la región pueden ser una fuente de atracción de los recursos financieros nacionales e internacionales. A ello puede contribuir la apertura de sucursales y servicios bancarios en el área 30/ y una integración de los mercados de valores. Uno de los mecanismos propuestos para internacionalizar los mercados de valores ha sido practicar una adaptación de los Recibos de Depósitos Americanos (ADR) (Berezin, 1991). Los valores se denominarían en dólares y se colocarían en mercados internacionales a través de la Bolsa de Valores de Panamá, con rendimientos relativamente altos.

Hay que señalar que el desincentivo al desarrollo del mercado de capitales es muy anterior a la década de los ochenta. Así, el ahorro institucional, que podría aportar una parte sustancial de un mercado de capitales, se ha canalizado a la adquisición de títulos de deuda pública interna, impidiendo el financiamiento de actividades de inversión. La política tributaria, por su parte, ha sido poco estimulante para aumentar el capital de las empresas. En efecto, los dividendos deben pagar fuertes tributos (como ganancia de las empresas y como ingresos personales), mientras que los intereses pagados sobre la deuda son deducibles de impuestos. Finalmente, las tasas de interés han sido históricamente poco atractivas para los ahorradores nacionales, lo que, aunado a la inestabilidad del tipo de cambio, ha propiciado la fuga de capitales (Rodríguez, 1991).

El fomento de instituciones de ahorro e inversión, incluyendo fondos de pensiones y fondos mutuos así como el desarrollo de un mercado accionario, son instrumentos esenciales. Ello puede no sólo estimular el acceso al ahorro y la propiedad de amplios sectores de la sociedad centroamericana, sino también puede retener capitales que en ausencia de estos mecanismos buscarían mercados financieros externos, a la vez que ayudaría a la repatriación de capitales. (CEPAL, 1992a; Salazar, 1991).

---

30/ Una propuesta de integración de servicios bancarios en la región se encuentra en Meléndez A., 1993.

Una fuente importante y aún desaprovechada es la de remesas familiares de ciudadanos centroamericanos en el extranjero, que casi en todos los países ha pasado a ser un renglón de mucho peso en la balanza de pagos. Planes atractivos de ahorro para los receptores de esos ingresos podrían conducirlos más eficientemente al sistema financiero.

En cuanto a la industria, los países centroamericanos, sin excepción, han experimentado una prolongada desactivación económica y una apertura comercial que ha afectado a los sectores industriales más tradicionales y antes insertos en el mercado internacional (extrarregional). La falta de inversión en este sector lo ha dejado en franca desventaja frente a los productores del resto del mundo como resultado del envejecimiento de su planta productiva y el consiguiente rezago tecnológico. Una acción coordinada para apoyar la reconversión industrial de la región puede ser más efectiva que esfuerzos aislados. La pequeña y la microempresa pueden ser candidatos particularmente exitosos en este nuevo intento de industrialización, por ser más factible la materialización de proyectos de inversión en un plazo muy corto, por su capacidad de absorber tecnología moderna y su flexibilidad para adaptarse a la demanda (Escaith, 1992). Fondos especiales para este esfuerzo también pueden provenir de organismos regionales, como el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) (CEPAL, 1992b). El segmento más moderno de la industria, que depende más de la inversión extranjera y de la demanda internacional para sus productos, se beneficiaría de otras medidas a nivel regional, como la homogeneidad de las leyes de inversiones extranjeras, y las simplificaciones de trámites administrativos tanto de actividades de comercio exterior como financieras.

Tal como ya se comentó, una política fiscal que ha creado fuertes diferencias en las condiciones ofrecidas por los distintos países a las empresas exportadoras ha sido el incentivo a las exportaciones. Este estímulo, particularmente fuerte en Costa Rica, ha hecho —ante los inversionistas nacionales y extranjeros— más atractivo a ese país en comparación con los demás para establecer industrias orientadas hacia el mercado internacional. 31/ 32/

---

31/ Los demás países también han adoptado estas medidas de estímulo a las exportaciones, pero fueron tardías y más limitadas.

32/ A partir de diciembre de 1992, se ha suspendido el otorgamiento de los CAT.

En cuanto al sector agrícola, la zona podría beneficiarse de la cooperación amplia en las actividades de investigación y desarrollo de tecnología, y así los recursos de cada país se aprovecharían mejor en un esquema regional.

Para evitar la creciente competencia entre los países de la región en ciertos mercados de exportación de productos no tradicionales, la creación de empresas comercializadoras regionales puede coordinar su producción y lograr mejores precios de exportación (CEPAL, 1984).

La coordinación, finalmente, podría reducir los costos de producción tanto en el sector agrícola como en el industrial, si se constituyeran bolsas regionales de insumos. La compra conjunta de dichos insumos no sólo podría reducir los precios de compra, sino también los costos de transporte, que tradicionalmente se ha utilizado en forma muy ineficiente. También podría lograrse conjuntamente significativos ahorros en el acopio y almacenaje de productos (CEPAL, 1992c).

Al intentar una convergencia entre los países en un marco de desarrollo económico, el aspecto salarial adquiere especial importancia. Un estudio reciente (Wilmore, 1992) demuestra que existe una enorme heterogeneidad en los salarios y las prestaciones que se otorgan a los empleados en los distintos países centroamericanos. <sup>33/</sup> En 1992, Costa Rica pagaba un salario de alrededor del doble con relación a los otros cuatro países (153 dólares, frente a 83 en El Salvador, 68 en Guatemala, 85 en Honduras y 76 en Nicaragua). Las prestaciones oscilaban entre el 27% y el 37% del salario en cuatro de los países, en contraste con el 64% en Nicaragua.

Es conveniente establecer un salario mínimo real para el Istmo para evitar una competencia mediante la reducción de dichas remuneraciones, la cual generaría un "crecimiento empobrecedor". El mejoramiento de las condiciones salariales en aquellos países que están particularmente atrasados en este aspecto parece indispensable para elevar la calidad de la mano de obra y el bienestar social en general. El mejoramiento del nivel educativo y de salud puede contribuir a la adquisición de nuevas ventajas competitivas en ramas de producción con un mayor valor agregado por unidad. El lograr una mayor homogeneidad salarial también puede evitar grandes desplazamientos de la mano de obra dentro de la región en busca de mejores remuneraciones, causando presiones sociales no deseadas.

---

<sup>33/</sup> El mismo estudio muestra cifras sobre otros componentes del costo de producción, como la electricidad y el agua. En el primero las diferencias son mínimas, mientras que en los costos del agua son mucho mayores, especialmente por la elevada tarifa de Costa Rica.

Un área importante que exige la coordinación práctica de los gastos públicos, es la destinada al mejoramiento y ampliación de la infraestructura. La creciente integración productiva de la zona y la intensificación de la relación comercial requiere de un mejoramiento de carreteras, puentes, telecomunicaciones, entre otros, que posibilite en la práctica el intercambio. Las agudas dificultades enfrentadas por casi todos los países en materia de escasez de energía eléctrica también da lugar a la búsqueda conjunta de una solución a este problema. Inversiones conjuntas de los países en este tipo de infraestructura puede proveer economías de escala, a la vez que se asegura la mayor eficiencia de toda la zona. Al igual que otros indicadores macroeconómicos mencionados en anteriores secciones, un mejoramiento de la infraestructura y de los servicios en la región evitarían las distorsiones en los incentivos brindados por cada país al capital.

De la misma manera, la transformación productiva de la región que le permita actualizar su aparato productivo, aumentar el valor agregado y ser más eficiente y competitivo, requiere un salto tecnológico de cada país. Un esfuerzo compartido y coordinado en este terreno puede evitar duplicación de costos y aprovechar economías de escala en la transferencia de tecnología y de formación de personal. El montar y fortalecer centros regionales de investigación y desarrollo, y centros también regionales de entrenamiento técnico y profesional de la mano de obra, puede ser muy provechoso para este cambio cualitativo del sistema de producción (existen ya varios centros regionales de este tipo, cuyas funciones podrían ampliarse, como el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI), Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola (IICA), Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA), Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE), entre otros). Es necesario, sin embargo, lograr una mayor convergencia en este ámbito en la región, para lo cual el intercambio de información entre países ampliaría significativamente los horizontes nacionales. Hay que agregar que el esfuerzo conjunto para mejorar el nivel educativo y la calificación de la población económicamente activa también contribuiría a lograr una mayor equidad social dentro de cada país y entre países.

Los servicios sociales se han deteriorado sistemáticamente en la región centroamericana en la última década y un mejoramiento de este apoyo a la comunidad es un requerimiento generalizado. Los países donde ha habido una actividad bélica en ese período muestran el mayor deterioro. Un compromiso de reestructuración del gasto público a favor de dichos servicios, restando recursos a los gastos en seguridad, favorecería la recuperación del apoyo del sector público a los estratos más



necesitados y ayudaría a superar algunos de los problemas de pobreza más agudos en la región, así como a reducir las grandes diferencias en los niveles de bienestar social entre los países.

Finalmente, deberá haber una convergencia en medidas para preservar el medio ambiente, sin las cuales difícilmente puede concebirse un desarrollo sostenible. De hecho, ya existe un organismo regional con este fin: la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo. Esta institución podría tener un gran aporte en la medida que se vuelvan homogéneas las directrices sobre el tema.

El financiamiento de proyectos ecológicos puede provenir, entre otras fuentes, como por ejemplo, de operaciones de **swaps** de la deuda externa, recurso al que ya se ha acudido en algunos países como Costa Rica con los fines mencionados.

## 5. Conclusiones y síntesis

A pesar de que en años recientes ha habido cierta convergencia y armonización de las políticas macroeconómicas, donde destaca la austeridad en el gasto público, la desregulación financiera, la apertura externa, la austeridad en la política monetaria y la privatización, las diferencias entre las políticas económicas siguen siendo marcadas y justifican un esfuerzo explícito de coordinación en Centroamérica.

La heterogeneidad en cuanto a la estabilidad económica y niveles de vida entre los países centroamericanos exige un esfuerzo de coordinación de políticas macroeconómicas en etapas, así como una paralela armonización de los disímiles marcos legales e institucionales y una mayor convergencia de objetivos nacionales. De esta manera, una unión económica sólo podrá lograrse en el largo plazo, pero los márgenes de coordinación en el corto y mediano plazo son significativos.

Las ventajas de una coordinación de políticas macroeconómicas en la región centroamericana parecen ser numerosas. Así, una mayor estabilidad de precios y de tipos de cambio allanaría el terreno para un intercambio comercial más intenso y estable en la zona. A la vez, la coordinación propiciaría la complementariedad entre los países además de una competencia genuina por mercados e inversiones (en lugar, por ejemplo, del manejo de competencias depredadoras). Ello daría lugar a un mayor aprovechamiento de economías de escala en la región, una mejor ubicación de la inversión y una creciente competitividad del conjunto de países en el mercado internacional. Asimismo, una coordinación podría amortiguar los efectos de los choques externos sobre la región

y mejoraría la capacidad de negociación con terceros países en convenios internacionales (por ejemplo, en el acceso a mercados de exportación, en influir sobre los precios de productos básicos de exportación, entre otros).

Los costos de la coordinación son mayores que aquellos involucrados en la convergencia y armonización de políticas macroeconómicas, en términos de control sobre los instrumentos de política, por requerir serios compromisos en el corto plazo, mientras que la armonización y la convergencia tienen horizontes de más largo plazo. Por otra parte, el costo aumentará si se aspira a una mayor integración; de no ser completa dicha integración siempre habrá ciertos márgenes de movimientos de tipos de cambio y tasas de interés, entre otras variables, para cada país individual. Otros costos de la coordinación podrían provenir del manejo de información equivocada acerca del funcionamiento de la economía mundial, el incumplimiento de compromisos por parte de algunos países socios o diferencias muy marcadas entre las metas económicas de los distintos países (por ejemplo, estabilización versus crecimiento del empleo y la producción). Finalmente, la coordinación de políticas podría significar una pérdida de bienestar para algunos países si se adopta un criterio de total uniformidad en la aplicación de ciertos instrumentos, sin considerar la heterogeneidad existente y sin crear mecanismos de compensación para las economías afectadas negativamente por las medidas.

Particular importancia tiene la coordinación de políticas que influyen sobre los flujos de bienes, servicios y capitales para países pequeños y abiertos como los centroamericanos, cuyas economías dependen enormemente de su inserción internacional. En este sentido es muy importante: a) una estabilidad cambiaria para garantizar un marco confiable para el comercio exterior y b) evitar distorsiones en la ubicación de la inversión (tanto sectorial como geográfica) y la competencia entre países por atraer capitales externos. Por ello, tasas de interés similares y tipos de cambio estables son elementos importantes en la coordinación. Una paralela armonización de los marcos legales sería relevante, por ejemplo, en el terreno de las reglas que rigen la inversión extranjera directa y los aranceles, entre otros.

En materia de política monetaria, el control de la inflación parece ser de gran relevancia para lograr, entre otras cosas, la mencionada estabilidad cambiaria. Así, un acuerdo regional que establezca un límite a las emisiones monetarias, a la monetización de los déficit públicos y un manejo apropiado del flujo de recursos externos, podría contribuir significativamente a lograr dicha estabilidad, además de limitar las expectativas inflacionarias. En cuanto a las tasas de interés, éstas

deberían tender a ser uniformes y similares a las internacionales con el fin de que los recursos externos se ubiquen óptimamente, se limite la entrada de capitales especulativos y se garantice condiciones financieras similares en la región para el capital nacional e internacional.

En cuanto a políticas fiscales, la limitación al crédito de los bancos centrales al gobierno en el área de políticas monetarias (medida ya implementada por varios países), es en sí un obstáculo para incurrir en déficit fiscales muy fuertes. Ello evita que el gobierno desplace al sector privado en el mercado crediticio. Sin embargo, no impide la emisión masiva de bonos del sector público y su presión sobre las tasas de interés por esa vía. Por tanto, un compromiso explícito por parte de los gobiernos centroamericanos para limitar sus déficit públicos resulta indispensable.

Generar las condiciones necesarias para que los bienes y servicios del área puedan competir en igualdad de condiciones en todo el mercado regional concierne a la armonización tributaria. Para ello no sólo deben eliminarse los aranceles regionales y adoptarse un arancel externo común, sino que también debe llegarse a un acuerdo sobre tributación indirecta que, si bien no implica necesariamente uniformar tasas, permite igualar las condiciones de competencia. Con este fin, conviene adoptar un mismo tipo de impuesto en la región (preferentemente sobre el valor agregado, IVA) que no signifique la acumulación de impuestos para un mismo producto (es decir, impuestos en cascada); asimismo, debe desecharse todo impuesto a las importaciones regionales y eliminar la doble tributación. El cobro en el país de destino del producto es el más indicado para los países centroamericanos en la actual etapa de integración. Finalmente, también es necesario homogeneizar los estímulos a las exportaciones entre los países socios, especialmente para las exportaciones canalizadas al comercio intrarregional.

En el área de impuestos directos la urgencia de armonización es menos aguda que en la de indirectos, pues aún no se ha planteado una libre movilidad de factores de producción en la región. De todas formas, en la medida que ciertas contribuciones directas son trasladadas a los precios por los productores, sí hay una distorsión de precios a raíz de las diferencias en este tipo de gravámenes entre países. Además, aquellos impuestos que impliquen una diferencia en la rentabilidad de la inversión, necesariamente condicionarán la ubicación geográfica de nuevos proyectos, distorsionando la asignación de recursos, y generando diferencias acumulativas en la región.

Por último, los países deberán afrontar en conjunto ciertas deficiencias del sistema tributario de las que todos adolecen, entre las cuales están el limitado peso de los impuestos directos en el total de ingresos tributarios y la gran inoperancia administrativa en el manejo de los impuestos en general.

En materia de comercio exterior, además de la estabilidad del tipo de cambio, y los acuerdos arancelarios para el comercio intra y extrarregional, es indispensable homogeneizar los estímulos a las exportaciones que actualmente abarcan una amplia gama de instrumentos, ocasionando no sólo costos elevados para las finanzas públicas, sino también influyendo en forma desigual sobre la competitividad de cada país.

Además de aquellas variables que son relevantes en el equilibrio macroeconómico de la región y en las condiciones de competencia entre los países, la cooperación económica requiere abordar aquellas políticas —principalmente mediante la convergencia y armonización— que propician el crecimiento y la transformación productiva en los países. Así, por ejemplo, es necesario adecuar la política fiscal y monetaria para incentivar el ahorro y la inversión. Podría modificarse las formas de financiamiento de la inversión, por ejemplo, mediante la reducción de impuestos a los dividendos y la limitación de deducibles de impuestos que gozan los intereses pagados sobre deuda. Asimismo, el impulso a un mercado de capitales moderno y unificado regionalmente podría retener recursos financieros, atraer ahorros de amplios sectores de la población centroamericana así como de otros países fuera de la región.

El desarrollo industrial de la región sin duda se beneficiaría de las distintas formas de cooperación económica ya mencionadas, pero sin un esfuerzo conjunto de reconversión y sin una fuente de financiamiento regional para esos fines, la recuperación de ese sector puede resultar muy lenta y limitada. Adicionalmente, el esfuerzo conjunto en materia de actividades de investigación y desarrollo de tecnología es muy importante para la modernización del proceso de producción tanto de la industria como de la agricultura, en vista de que así pueden reducirse los elevados costos que representaría para cada país individual. Aquellas políticas conjuntas en materia de desarrollo tecnológico y capacitación de la mano de obra contribuirá, a su vez, a reorientar y mejorar los procesos productivos de manera de elevar los niveles de empleo y de salarios, propiciando así una mayor equidad en la región. Por otra parte, una política coordinada de salarios reales mínimos para el área es importante no sólo para lograr un mayor bienestar, sino también para evitar una competencia "empobrecedora" vía reducción de salarios reales.

Finalmente, la experiencia de los años sesenta indica que el sector industrial requiere un marco regulatorio y de un impulso relativamente homogéneo con objeto de que los estímulos y apoyos no generen ventajas artificiales en la conformación de precios y costos del sector. En consecuencia, sería necesario definir un marco general en que se deban inscribir las políticas industriales de cada país.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Baldinelli, E. "Armonización de políticas crediticias, fiscales y de promoción de exportaciones", Integración Latinoamericana, mayo de 1991.
- Baran, Y. M., "Harmonizing Tax Policies in Central America", World Bank Working Papers, WPS 308, noviembre de 1989.
- Berezin, J., "El potencial para establecer un sistema de Recibos de Depósitos Centroamericanos", Seminario Regional Los Mercados de Valores, FEDEPRICAP, Consejo Monetario y BOLCEN, San José, Costa Rica, septiembre de 1991.
- Caballeros, R., "Reorientación de la integración centroamericana", Revista de la CEPAL No. 46, abril de 1992.
- Caballeros, R., "Centroamérica: El recuento de una década perdida", Centroamérica: Balance de la década de los 80; una perspectiva regional, Fundación CEDEAL, Madrid, España, 1993.
- Camacho, A., "La Integración y la Coordinación de Políticas en Centroamérica: Desempeño Macroeconómico y Estado de Convergencia", Documento presentado al Seminario "La Coordinación de Políticas Macroeconómicas en Centroamérica", PRADIC, mimeo, mayo de 1993.
- Castillo, J.M., "La crisis centroamericana en los años ochenta", fragmentos del estudio "La industrialización y el desarrollo económico en Centromérica" (mimeo), Consejeros Financieros y Económicos, S.A., San José, Costa Rica, 1982.
- CEPAL, La Crisis en Centromérica: Orígenes, alcances y consecuencias (E/CEPAL/MEX/1983/R.3/Rev.1), 27 de mayo de 1983.
- CEPAL, Posibilidades de exportar tomate y otras hortalizas centroamericanas a los mercados de Estados Unidos y Canadá (CEPAL/MEX/1001), octubre de 1984.
- CEPAL, Centroamérica: Crisis y política de ajuste, 1979-1986 (LC/MEX/L.81), julio de 1988.
- CEPAL, La coordinación de políticas macroeconómicas en el contexto de la integración latinoamericana (LC/L.630), 1991a.
- CEPAL, Coordinación de políticas macroeconómicas en la integración latinoamericana: ¿Una necesidad o una utopía? (LC/R.1064), 1991b.
- CEPAL, Coordinación de políticas macroeconómicas: Aspectos conceptuales vinculados con el MERCOSUR, Buenos Aires, mimeo, 1991c.

- CEPAL, Los nuevos proyectos de integración en América Latina y el Caribe y la dinámica de la inversión (LC/R.1145), 1992a.
- CEPAL, Centroamérica: La modernización del sector industrial (LC/MEX/R.365), 1992b.
- CEPAL, Centroamérica: Productos tradicionales de exportación. Situación y perspectivas (LC/MEX/R.373), 1992c.
- CEPAL, Equidad y transformación productiva: Un enfoque integrado (LC/L.668), 1992d.
- CEPAL, Ensayos sobre coordinación de políticas macroeconómicas, 1992e.
- CEPAL, Centroamérica: El camino de los noventa (LC/MEX/L.223), 25 de mayo de 1993.
- Dosser, D., "Economic Analysis of Tax Harmonization", en C. Shoup, ed., Fiscal Harmonization in Common Markets, Vol.I, Columbia University Press, Nueva York, 1967.
- Escaith, H., "Coordinación de políticas macroeconómicas para la Integración centroamericana", mimeo, 1992.
- Frankel, J. A., "The Obstacles to Macroeconomic Policy Coordination, with an analysis of international nominal targeting (INT)", Departamento de Economía, Universidad de California, Berkeley, 1992, mimeo.
- Giavazzi, F., "The exchange rate question in Europe", en Macroeconomic policies in an interdependent world, ed. R. Bryant, D. Currie, J. Frenkel, P. Masson Y R. Portes, The Brookings Institution, Institute for Economic Policy Research and IMF, 1989.
- Goldstein, M., P. Isard, P. Masson, and M.P. Taylor, Policy Issues in the Evolving International Monetary System, Occasional Paper # 96, International Monetary Fund, Washington D.C., junio de 1992.
- Goldstein M. y G. Woglom, "Market Based Fiscal Discipline in Monetary Unions: Evidence from the United States Municipal Bond Markets", IMF Working Paper, WP/91/89.
- González, H., "Informe preliminar sobre armonización tributaria en el MERCOSUR", CIET, Dcto. 1057, Buenos Aires, Argentina, 1992.
- Gorostiaga, X., La Crisis Regional y Búsqueda de una Alternativa Propia, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Managua, febrero de 1993.
- Hamada, Koichi, "A strategic analysis of Monetary Interdependence", Journal of Political Economy, Vol. 84, agosto de 1976.
- Horne, J. y P. Masson, "Scope and limits of international economic cooperation", IMF Staff Papers, Vol. 35, nr. 2, junio de 1988.

- Kenen, P., Exchange rates and policy coordination, The University of Michigan Press, 1989.
- Lizano, E. y D. Meléndez, "Ambiente macroeconómico, movilidad de capitales e integración", Seminario Regional Los Mercados de Valores, op. cit., septiembre de 1991.
- López, J. R., "La Transición a la Unión Monetaria de Centroamérica", Documento presentado al Seminario "La Coordinación de Políticas Macroeconómicas en Centroamérica", PRADIC, mimeo, mayo de 1993.
- McKinnon, R., "The Limited Role of Fiscal Policy in an Open Economy", en Quarterly Review, Banca Nazionale del Lavoro, no 117, junio de 1976.
- Meléndez A., I., "La Integración de los Servicios Bancarios en Centroamérica. Propuesta del Nuevo Marco Regulatorio", Documento presentado al Seminario "La Coordinación de Políticas Macroeconómicas en Centroamérica", PRADIC, mimeo, mayo de 1993.
- Puchet, J., Centroamérica: La política fiscal en el marco de la transformación productiva con equidad (LC/MEX/R.396), mimeo, 22 de marzo de 1993.
- Rodríguez, E., El desafío del desarrollo, FEDEPRICAP y Ed. Universidad a Distancia, Costa Rica, 1991.
- Rogoff, K., "Can international monetary policy cooperation be counterproductive?", Journal of International Economics, Vol. 18, # 3/4, mayo de 1985.
- Salazar, J.M., "Nueve Tesis sobre el nuevo modelo de integración en Centroamérica", Seminario Regional Los Mercados de Valores, op. cit.
- Schatan, C., La inflación en Centroamérica: 1978-1989, CEPAL, mimeo, 1991.
- SIECA, "Centroamérica: Políticas macroeconómicas y programa de armonización", documento presentado en la IV Reunión de los Gabinetes Económicos de los países del Istmo Centroamericano", Panamá, diciembre de 1992a.
- SIECA, Informe comparativo de las principales leyes tributarias en Centroamérica", documento presentado en la IV Reunión de los Gabinetes Económicos de los países del Istmo Centroamericano", Panamá, diciembre de 1992b.
- SIECA, "Situación de los sistemas tributarios en los países centroamericanos", documento presentado en la IV Reunión de los Gabinetes Económicos de los países del Istmo Centroamericano", Panamá, diciembre de 1992c.
- Steinherr, A., "Convergence and coordination of macroeconomic policies: some basic issues", European Economy, No. 20, junio de 1984.